Geschichte der deutschen Rechtsanwaltsordnung

vom 1. Juli 1878.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
an der
Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i. Br.

vorgelegt von

Hans Vehrenberg
Referendar in Düsseldorf.

1935

Gatzer & Hahn, Graphische Werkstätten, Schramberg (Schwarzwald)

Referent: Herr Professor Dr. Eduard Kern.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Durch die Genehmigung einer Dissertation nimmt die Fakultät nicht Stellung zu den darin ausgesprochenen Anschauungen.

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung. 1

I. Vorgeschichte.

A. Die Anwaltsverfassungen in den deutschen Einzelstaaten. 2

B. Bestrebungen nach reichsrechtlicher Ordnung des Anwaltstandes. 3

C. Titel „Rechtsanwaltschaft" im Entwurf des Gerichtsverfassungsgesetzes. 6

1. Die Vorarbeiten. 8
2. Der Titel in den Beratungen der Justizkommission. 9
3. Stellungnahme der Anwaltschaft. Der V. Deutsche Anwaltstag. 13
4. Scheitern des Kommissionsentwurfes. 16

II. Entstehungsgeschichte der RAO.

1. Der Regierungsentwurf. 20
2. Aufnahme des Entwurfs in der Rechtsanwaltschaft und auf dem VI. Deutschen Anwaltstag. 22
3. Die Kommissionsarbeiten. 27
4. Letzte Beratungen im Reichstag und Verabschiedung des Gesetzes. 30

III. Grundgedanken und Bedeutung der RAO. 33

IV. Die Novellen zur RAO.

1. 1879 bis 1918. 37
2. 1918 bis Anfang 1933. 39
3. Aenderungen seit der nationalen Erhebung. 47

V. Rückblick und Ausschau. 55

Schrifttum.

Amtliche Erläuterungen zu dem Gesetz zur Aenderung der RAO vom 20. Dezember 1934, in JW 1935, S. 166.

Anwaltsordnung, Die deutsche. Neujahrsbetrachtung, in JW 1876, S. 1.

Anwaltstag, Der bayerische, in JW 1876, S. 89.

Anwaltstag: Der IV. deutsche, in JW 1874, S. 177.

Anwaltstag, Der vierte deutsche, in JW 1874, S. 185.

Bericht der Reichstagsverhandlungen über die Beratungen des Entwurfes eines Gesetzes, betreffend Aenderung der RAO, in JW 1910, S. 415, S. 495.

Bericht der 14. Kommission über den Entwurf eines Gesetzes, betreffend Aenderungen der RAO, in JW 1910, S. 528.

Bericht der Verhandlungen der 14. Vertreterversammlung des Deutschen Anwaltvereins in Braunschweig, in JW 1922, S. 1241.

Calé: Anwalt und Anwaltschaft, in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft.

Droege: Die Ergebnisse der Tagung des Reichsfachgruppenrats Rechtsanwälte am 29.—30. März 1935, in JW 1935, S. 1202.

Fenner: Zur neuen deutschen Anwaltsordnung, in JW 1875, S. 201.

Fischer: Neuestes deutsches Anwaltsrecht, in JW 1933, S. 1049.

Frank: Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. München 1935.

Freigebung der Anwaltschaft im Entwurf der Anwaltsordnung der Reichstagsjustizkommission vom badischen Standpunkte aus, Die, in JW 1876, S. 83.

Freisleben: Vortrag zu den Beschlüssen der Justizkommission, in JW 1876, S. 65.

Friedländer, Adolf: Das Gesetz zur Aenderung der RAO vom 9. Juli 1923, in JW 1923, S. 970.

Friedländer, Adolf u. Max: Kommentar zur RAO. 3. Aufl. 1930.

Friedländer, Max: Die Bundesratsverordnung betr. die Stellvertretung von Rechtsanwälten und die Beschlußfähigkeit der Vorstände der Anwaltskammern, in JW 1916, S. 463.

Friedländer, Max: Die neuesten Aenderungen der Reichsjustizgesetze, in JW 1922, S. 1366.

Friedländer, Max: Das Reichsgesetz vom 7. März 1927 über die Aenderung der Rechtsanwaltsordnung, in JW 1927, S. 1129.

Friedländer, Max: Zum 50. Geburtstag der Deutschen RAO, in DJZ 1928, S. 835.

Geiger: Die Anwaltsordnung vor dem deutschen Bundesrate, in JW 1874, S. 81.

Giese: Aufhebung des „örtlichen" Anwaltszwanges oder Simultanzulassung, in JW 1921, S. 610.

Grimm: Das Reichsgesetz über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft vom 7. April 1933, in DJZ 1933, S. 651.

Gutachtliche Aeußerung der Anwälte des pr. Obertribunals über Titel IX a des Entwurfs eines Gerichtsverfassungs-Gesetzes nach den Beschlüssen der Reichstags-Justiz-Kommission, betreffend die Rechtsanwaltschaft, in JW 1876, S. 73.

Haenle: Die deutsche Anwaltsordnung, in JW 1874, S. 81.

Haenle: Die Anwaltsordnung in der Justizkommission, in JW. 1876, S. 33, 42, 49.

Haenle: Die zukünftige Anwaltsordnung vom bayerischen Standpunkte aus betrachtet, in JW 1876, S. 57.

Haenle: Der V. Deutsche Anwaltstag, in JW 1876, S. 105.

Haenle: Der Entwurf der Rechtsanwaltsordnung, in JW 1878, S. 121, 129, 151, 169, 177 u. 193.

Hahn, Carl u. Stegemann, Eduard: Die gesamten Materialien zu dem Gerichtsverfassungsgesetz. 2. Aufl. 1883.

Hertel: Einfluß des Krieges auf Rechtsanwalts- und Notariatsvertretungen, in DJZ 1914, S. 1256.

Holzinger: Neue Schriften zum Anwaltsrecht, in JW 1930, S. 3528.

Kastner: Die deutsche RAO, in Zeitschrift für Rechs- und Landesrecht 1879.

Klöppel: Die deutsche Rechtsanwaltschaft an der Wende des Jahrhunderts, in JW 1910, S. 69, 150, 223, 289 u. 530.

Krauß: Gesetz zur Aenderung einiger Vorschriften der RAO, der Zivilprozeßordnung und des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 20. Juli 1933, in JW 1933 S. 1745.

Lokalisierung der Rechtsanwälte, Die, in JW 1876, S. 163.

Löwenstein: Die Stellung des Anwaltstandes in Württemberg, in JW 1876, S. 79.

Magnus: Die Rechtsanwaltschaft, in Druckschriften des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 5, Berlin 1929.

Noack u. Rabe: Was bringt die Gesetzgebung des Dritten Reichs dem Anwalt?, in JW 1934, S. 65.

Noack: Die Stellung des Rechtsanwalts im nationalsozialistischen Staat, in Frank, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. München 1935.

Noack: Hilfe für die Anwaltschaft? Leipzig 1935.

v. Olshausen: Dem Reichstage und dem Landtage vorliegende Gesetzentwürfe, in JW 1927, S. 1664.

Pfundtner-Neubert: Das neue Deutsche Reichsrecht.

Protokolle über die Verhandlungen des Bundesrats, Jahrgang 1874, 1877 und 1878.

Raabe: Simultanzulassung und Widerspruch des Präsidiums aus Gründen der Rechtspflege, in JW 1927, S. 2605.

Raeke: Die Aenderung der RAO, in JW 1934, S. 3233.

Raeke u. Droege: Das Selbsthilfeprogramm der Deutschen Anwaltschaft. Denkschrift der Reichsfachgruppe Rechtsanwälte des BNSDJ, in JW 1934, S. 1309.

Raeke: Zur Tagung des Reichsfachgruppenrats Rechtsanwälte am 29. bis 30. März 1935, in JW 1935, S. 978.

Rose: Die Stärkung der Stellung der bei den Amtsgerichten zugelassenen Rechtsanwälte, in JW 1904, S. 49.

Sabartz: Sollen Rechtsanwälte Staatsdiener oder sollen sie von der Beamtenqualität entkleidet sein? Bemerkungen zum Erlaß einer Anwaltsordnung, in JW 1874, S. 180.

Siegel: Die gesammten Materialien zu der RAO vom 1. Juli 1878. Leipzig 1883.

Siegeth: Die RAO mit ihren sämtlichen Unterlagen. Pirna und Leipzig 1879.

Stimme eines württembergischen Rechtsanwalts über die Lokalisierung, in JW 1876, S. 84.

Verhandlungen des 14. deutschen Juristentages. Berlin 1878.

Verhandlungen des 18. Deutschen Anwaltstages, in JW 1907, S. 592.

Weißler: Geschichte der Rechtsanwaltschaft, Leipzig 1905.

Wildhagen: Gedanken über die Zukunft der deutschen Rechtsanwaltschaft, in DJZ 1933, S. 1243.

Einleitung.

Die Rechtsanwaltsordnung gehört zu den Reichsjustizgesetzen, dem großen Gesetzgebungswerk, das bald nach der politischen Einigung des deutschen Volkes in Angriff genommen wurde, um in der einheitlichen Gerichtsorganisation und dem vereinheitlichten Verfahrenswesen die Grundlage für eine umfassende rechtliche Einigung des Deutschen Reichs zu schaffen. In ihrer Bedeutung für die Allgemeinheit muß die RAO neben den großen Justizgesetzen, dem Gerichtsverfassungsgesetz, der Zivilprozeßordnung, der Strafprozeßordnung und der Konkursordnung zurücktreten; gleichwohl hat gerade die Gestaltung des Reichs-Anwaltstandes einen unverhältnismäßig großen Teil der Vorbereitungsarbeiten für die Justizreform ausgefüllt.

Die Ausarbeitung der RAO hatte mit ganz ungewöhnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen, die nicht nur eine Zeit lang es zweifelhaft machten, ob eine Reichs-Rechtsanwaltsordnung überhaupt erlassen werden würde, sondern gelegentlich das ganze Gesetzgebungswerk der Neuordnung des Justizwesens gefährdeten. In den einzelnen Bundesstaaten bestanden die verschiedensten, auf ganz entgegengesetzten Grundgedanken fußenden Anwaltsverfassungen. Die Wissenschaft hatte über die zukünftige Neuordnung des Anwaltstandes Anschauungen, die erheblich von denen der berufstätigen Anwälte abwichen. Hinzukam, daß gerade d e r Stand neu aufgebaut werden sollte, dessen Berufsausübung sich wesentlich im kontradiktorischen Meinungsaustausch erschöpft. Als diese Widerstände beseitigt worden waren und die Arbeiten an dem Entwurfe der RAO einsetzten, führten die Organe der Gesetzgebung, Bundesrat und Reichstag, unter sich einen hartnäckigen Kampf um ihre politischen Erwägungen und Forderungen, von denen sie erst dann, wenn das ganze Werk der Justizreform zu scheitern drohte, nach und nach abließen. So blieb die RAO, als sie endlich verabschiedet wurde, eine Kompromißlösung, die sich von den individualistischen Zeitanschauungen nicht hatte freimachen können, und die den verschiedensten politischen Richtungen und Ansichten gerecht zu werden sich bemühte. Die von der Anwaltschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts gestellten Forderungen waren zwar aufgenommen, durch Einschränkungen und Ermessensfragen aber so eingeengt worden, daß der grundsätzliche Aufbau der Reichs-Anwaltsverfassung an Klarheit und Durchsichtigkeit verloren hatte.

I. Vorgeschichte.

A. Ein Ueberblick über den vor Inkrafttreten der RAO in der deutschen Anwaltschaft bestehenden Rechtszustand läßt erkennen, daß die Anwaltschaft bis zum 1. Oktober 1879 unter dem Zeichen größter Rechtsungleichheit stand. Während in Hannover und in Rheinpreußen[1]), wo mit einigen Aenderungen die Bestimmungen des französischen Rechts galten, noch unterschieden wurde zwischen Advokaten, denen die rechtliche Beratung der Parteien und die Betreibung der Prozesse oblag, und Anwälten (Prokuratoren), den beamteten Parteivertretern vor Gericht, war im Gebiet der Preußischen Allgemeinen Gerichtsordnung und in den meisten übrigen deutschen Ländern die Advokatur mit der Prokuratur schon vereinigt worden.

In einigen Ländern wurde der Rechtsgrundsatz, nach dem die Zulassung nicht von dem freien Ermessen der Justizverwaltung abhängig ist (freie Advokatur) tatsächlich oder bereits rechtlich anerkannt. In Württemberg und Baden hatten die befähigten Antragsteller einen Rechtsanspruch auf Zulassung zur Rechtsanwaltschaft. In anderen Gebieten bestanden mehr oder weniger weitgehende Zulassungsbeschränkungen. So wurden in Bayern die Anwälte in beschränkter Anzahl zugelassen, in Sachsen nach Ernennung zum Advokaten in eine Rolle eingetragen und in der Reihenfolge der Eintragungen nach Bedarf zur Berufsausübung zugelassen. In Preußen endlich waren die Rechtsanwälte Staatsdiener, die nach den Bedürfnissen des Verkehrs und der Gerichte vom Justizminister als Beamte angestellt wurden.

Im allgemeinen waren die Anwälte bei einem bestimmten Gericht lokalisiert, an dessen Ort sie ihren Wohnsitz zu nehmen hatten. In einigen Teilen des Reichs waren sie nur an größere Gerichtsbezirke gebunden oder selbst ohne Beschränkung im Auftreten vor Gericht. In den älteren Provinzen Preußens war die Prozeßpraxis des Rechtsanwaltes mit Ausnahme der Strafverteidigungen auf den Bezirk des Gerichts beschränkt, bei dem er angestellt war; er war aber berechtigt, die von ihm geführte Streitsache in zweiter Instanz zu vertreten, wenn das hierfür zuständige Gericht sich am gleichen Orte befand. In Bayern wurden die Advokaten bei den einzelnen Gerichten ernannt, ohne mit ihrer Berufsausübung auf dieses Gericht beschränkt zu sein. In Baden und in Hannover bestand der Grundsatz der Lokalisation nicht, der Anwalt war lediglich gehalten, am Orte eines Kollegialgerichts seinen Wohnsitz zu nehmen.

[1]) Anlage C Mot. RAO in Siegel S. 301 ff.

Auch die Voraussetzungen für die Zulassung oder Anstellung waren nicht einheitlich geregelt. In Mecklenburg konnte sich jeder, der die erste juristische Prüfung bestanden hatte, als Advokat niederlassen, während die Anstellung als Richter eine weitere Prüfung voraussetzte. In Hamburg genügte zur Zulassung die Erlangung des Doktorgrades. In den meisten übrigen Ländern war die Vorbildung des Anwaltes mit der zum Richteramte befähigenden Staatsprüfung abgeschlossen. Baden ging darüber hinaus und verlangte eine weitere zweijährige Ausbildung im Staatsdienst oder unter Leitung eines Anwaltes.

War in Deutschland bis 1879 die Verschiedenheit des Anwaltsrechts so groß, daß neben einem Teil des Standes, der so frei wie ein Gewerbe gestaltet war, ein anderer bestand, der ähnlich einem staatlichen Amte mit gleichen Anforderungen wie an die richterlichen Beamten beschaffen war, so mußte für die Standesorganisation entsprechendes gelten. Nach dem Vorbild der französischen Gesetzgebung waren zwar überall, zuerst im Rheinland, öffentlichrechtliche Korporationen (Anwaltskammern, Advokaten- und Anwaltsvereine) gebildet worden, um die Anwälte eines größeren Gerichtsbezirks zusammenzufassen; die Aufgaben dieser Körperschaften und der Umfang des Geschäftskreises ihrer Vertretungen (Anwaltsausschuß, Disziplinarrat, Ehrenrat), in den regelmäßig die Aufsicht über die Mitglieder und die Ausübung der Disziplinarstrafgewalt fiel, war verschieden. So bestand in den altpreußischen Provinzen eine weitgehende staatliche Ueberwachung der Rechtsanwälte, in anderen Ländern, in denen der Anwaltstand eine unabhängigere Stellung einnahm, bestanden selbständige Organisationen, die ein geringeres Aufsichtsrecht hatten. Aus alle dem ergibt sich, daß die Anwaltschaft selbst in ihren grundsätzlichen Standesfragen von einer einheitlichen Regelung noch weit entfernt war.

B. Für die Bestrebungen nach Neugestaltung der Rechtsanwaltschaft, die in der Mitte des vorigen Jahrhunderts in stärkerem Maße einsetzten, war von besonderer Bedeutung die seit der ersten französischen Revolution in Deutschland in der Entwicklung begriffene oder schon abgeschlossene Ausgestaltung des Gerichts- und Verfahrenswesens. An die Stelle zahlloser Standes- und Stadtgerichte mit meist rückständigem und wenig zweckmäßigem Prozeßwesen traten staatliche Gerichtsorganisationen, in denen unbeschränkte Mündlichkeit und Oeffentlichkeit die Grundlagen des Verfahrens bildeten. In der Folge[1]) paßten mehrere Staaten das

[1]) Weißler, S. 522 ff.

Anwaltsrecht, das vielfach noch in den Prozeßordnungen enthalten war, dem fortgeschrittenen Gerichtsverfahren an. Im Anschluß an die Einführung der Mündlichkeit in den Prozeß (zuerst in Preußen im Jahre 1833) wurde die Prokuratur mit der Anwaltschaft vereinigt oder ganz aufgehoben, da eine Abgrenzung der den Prozeß vorbereitenden Tätigkeit des Anwaltes von der Parteivertretung durch den Prokurator überflüssig erschien und den Prozeßablauf störte. Eine weitere mit der Mündlichkeit in engstem Zusammenhang stehende Folge war der Anwaltszwang, d. h. die Notwendigkeit der Anwaltsvertretung der Parteien zur Wahrung ihrer Rechte vor Gericht und, aus technischen Gründen, die Zulassung der Anwälte bei bestimmten Gerichten. Die altpreußische Rechtsanwaltsverfassung wurde durch Gesetze und Verordnungen abgeändert, Oldenburg erließ 1858, Baden 1864 eine neue Anwaltsordnung. Das rheinische Anwaltsrecht, das auf der im Rheinland schon frühzeitig abgeschlossenen Reform des Gerichtswesens aufbaute, gewann Raum und wurde 1850 in Hannover und Braunschweig, 1872 in Elsaß-Lothringen eingeführt. Der in Preußen im Jahre 1864 ausgearbeitete Entwurf einer Prozeßordnung und die von Bayern geplante Advokatenordnung von 1870, die beide nicht zur Erledigung kamen, hatten die rheinische Anwaltsverfassung aufgenommen.

Von Seiten der Anwälte selbst waren jedoch zunächst, mit Ausnahme der Bemühungen um Einrichtung von Standesvertretungen, keine Forderungen nach Vereinheitlichung des Berufsstandes oder auch nur nach Angleichung der verschiedenen landesrechtlichen Anwaltsordnungen erhoben worden. Der äußere Anlaß, der den Kampf um das Anwaltsrecht entfachte, war vor allem politischer Natur. Im Anschluß an den Zusammenbruch der Revolution von 1848, in der die Anwaltschaft eine bedeutende politische Wirksamkeit entwickelt hatte[1]), war ein Teil der Anwälte, die an dem Frankfurter Parlament teilgenommen hatten, gemaßregelt worden. Zuerst vereinzelt, dann immer lauter wurde der Ruf nach Aufhebung der Beamteneigenschaft der Anwälte und nach Freigabe der Advokatur laut. Besonders stark in Preußen, wo der Druck auf die dem Nachwuchs verschlossene Rechtsanwaltschaft infolge der in den fünfziger Jahren auftretenden Ueberfüllung des Juristenstandes hinzukam. Die individualistische Zeitanschauung war der Bewegung günstig. Für den Anwalt, der unbeeinflußt von Staatsinteressen, und wenn es das Recht forderte,

[1]) Weißler S. 474: von den 568 Abgeordneten der Nationalversammlung waren 90, also fast ein Sechstel, Anwälte.

selbst gegen den Staat den Kampf für das Recht führen sollte, forderte man Unabhängigkeit von der Justizverwaltung und glaubte hierdurch allein die freie Meinungsäußerung gesichert. In Frankreich sah man die Advokaten eine führende politische Rolle spielen und erwartete auch für Deutschland mit der Freigabe einen geachteten und einflußreichen Anwaltstand.

Waren die Wünsche der Anwaltschaft, soweit durch ihre Annahme das Prozeßverfahren gefördert wurde, verhältnismäßig bald erfüllt worden, so war die Verwirklichung der übrigen Forderungen schwieriger und bedurfte erst einer eingehenden Verständigung über die Grundzüge der zukünftigen Anwaltsverfassung. Auf dem dritten Anwaltstag [1]), der 1848 in Dresden stattfand, wurde neben der Forderung nach einem einheitlichen deutschen Verfahrenswesen Freigebung der Anwaltschaft, Lokalisierung, Anwaltskammern und, soweit sie noch nicht durchgeführt war, Vereinigung der Advokatur mit der Prokuratur gefordert. Die freie Anwaltschaft fand noch viele Gegner; ein Beschluß ist auf dem Anwaltstag nicht gefaßt worden. Erst auf dem vierten Juristentag (1863) wurde die Freigabe der Advokatur zur Forderung erhoben, ein vermittelnder Antrag, die einheitliche Gerichtsverfassung abzuwarten, abgelehnt. Wohl war man sich der Gefahren, die durch die geringere Eingriffsmöglichkeit der Justizverwaltungen entstehen konnten, bewußt und es fehlte nicht an warnenden Stimmen. Die Erfahrungen, die Württemberg und Sachsen mit der freien Advokatur gemacht hatten, gaben zu denken. Trotzdem erging der Beschluß [2]): „Die Ausübung der Advokatur ohne Unterscheidung zwischen den Gerichten und ohne Unterschied der Rechtssachen soll jedem geprüften Rechtsverständigen freigestellt werden."

Im weiteren Verlauf der Entwicklung erhielt die Bewegung ihren mächtigsten Anstoß durch Rudolf Gneist's 1867 erschienene Schrift „Freie Advokatur — die erste Forderung aller Justizreform in Preußen", einer umfassenden und tiefgründigen Untersuchung über die in der Rechtsanwaltschaft umkämpften Bestrebungen, die weitgehende Beachtung fand und das entscheidende Uebergewicht der Anhänger der freieren Gestaltung des Berufsstandes sicherte. Ein Jahr später gab Oesterreich in seiner neuen Advokatenordnung die Anwaltschaft frei. Als 1871 das Deutsche Reich geschaffen wurde, waren die Voraussetzungen für eine gleiche Entwicklung in Deutschland gegeben, zumal da eine Verständigung über die Grundfragen, die seit langer Zeit in Wissenschaft und Praxis zu großer Klarheit gereift waren, nicht allzu schwierig erschien.

[1]) Weißler S. 520.
[2]) Weißler S. 575.

C. Schon bevor die Entwürfe zu den Justizgesetzen an den Reichstag gelangten, waren im Bundesrat die Vorarbeiten für die Anwaltsverfassung der bei den Reichsgerichten zugelassenen Rechtsanwälte in Angriff genommen worden. Auf Antrag des Ausschusses für Justizwesen [1]), dem ein Entwurf nebst Motiven überwiesen worden war, wurde am 6. Mai 1874 beschlossen, „dem Reichskanzler anheimzugeben, zur Ausarbeitung von Gesetzentwürfen betreffend die Regelung der Verhältnisse der Rechtsanwälte und des Gebührenwesens bei den Reichsgerichten, Anordnungen zu treffen". Im übrigen herrschte im Bundesrat die Auffassung, es werde wegen der Neuordnung der bei den Landesgerichten tätigen Rechtsanwälte zu einer Verständigung unter den Bundesstaaten kommen.

Der Reichstag und die Rechtsanwaltschaft selbst waren anderer Ansicht. Die Reichsverfassung hatte in Artikel 4 Nr. 13 die Gesetzgebungskompetenz des Reichs für das gerichtliche Verfahren festgelegt. Man erwartete allgemein, daß im Rahmen des Entwurfs zu einem Gerichtsverfassungsgesetz eine Reichs-Rechtsanwaltsordnung ausgearbeitet und dem Reichstage vorgelegt würde. Im Reichstage war verschiedentlich zum Ausdruck gebracht worden, daß eine wesentliche Voraussetzung für die neu zu schaffende Gerichtsorganisation die Neuordnung der Rechtsanwaltschaft als eines wichtigen Gliedes der gerichtlichen Verfassung unerläßlich sei, ohne die das Gerichtsverfassungsgesetz Stückwerk bleiben müsse. Als im Oktober 1874 die von der Reichskanzlei ausgearbeiteten Entwürfe der Justizgesetze an den Reichstag gelangten, enthielten sie zur allgemeinen Enttäuschung keine Anwaltsordnung. Das war um so weniger verständlich, als der dem Reichstag gleichzeitig zugeleitete Entwurf der Zivilprozeßordnung bereits Institutionen enthielt, wie Mündlichkeit, Anwaltszwang und Lokalisation, die zu der Annahme führen mußten, daß ein Organisationsgesetz für die Rechtsanwaltschaft gleichzeitig mit den Reichsjustizgesetzen entworfen worden wäre.

In der schriftlichen Begründung zu den Vorlagen wurde ausgeführt [2]), daß der Entwurf des Gerichtsverfassungsgesetzes die Grenzen der Reichsgesetzgebung so eng gezogen habe wie eben möglich, um auch nur den Schein zu vermeiden, „als solle die Reichsgesetzgebung die Justizhoheit der einzelnen Bundesstaaten in irgend einer Beziehung, wo dies nicht durch die Notwendigkeit der gleichmäßigen und durch die Natur der gemeinsamen Ein-

[1]) Prot. der Verhandlungen des Bundesrats 1874, § 269, S. 180/81.
[2]) Hahn S. 25.

richtung geboten ist, schwächen oder beeinträchtigen." Das Reich wolle für sich nur das in Anspruch nehmen, was gemeinsam geregelt werden müsse. Auf die Frage der Rechtsanwaltschaft war die Begründung überhaupt nicht eingegangen.

Als am 24. November 1874 im Plenum des Reichstags die erste Aussprache über die neuen Gesetzentwürfe erfolgen sollte, teilte der preußische Justizminister, Leonhardt, der einleitend über den Entwurf des Gerichtsverfassungsgesetzes berichtete, mit, daß dem Reichstag lediglich ein Gesetzentwurf über die Rechtsverhältnisse der beim Reichsgericht zugelassenen Rechtsanwälte vorgelegt werden würde. Darüber hinaus sei das Reich für die Organisation der Anwaltschaft nicht zuständig, da Artikel 4 Nr. 13 der Reichsverfassung nicht die Gerichtsorganisation zum Gegenstande habe, sondern nur die Prozeduren. Der vorgelegte Entwurf trage nur den Namen eines Gerichtsverfassungsgesetzes, in Wirklichkeit gebe er nur einige für die Durchführung des einheitlichen Prozeßverfahrens notwendige Normen. Die Schwierigkeiten lägen hier in der erwähnten Verfassungsbestimmung, die eine umfassende, auch die Rechtsanwaltschaft einschließende Gerichtsorganisation nicht zulasse. Ursprünglich sei in den Anträgen zu Artikel 4 Nr. 13 der Reichsverfassung die Gerichtsverfassung ausdrücklich mitgenannt worden, später sei dieser Satzteil aber gestrichen worden, nicht, weil er als überflüssig angesehen wurde, sondern um einen Kompromiß zu schließen. Der Artikel sei in der abgekürzten Form angenommen worden. Sollte der Reichstag jedoch anderer Auffassung sein und dem bezeichneten Artikel weitere Grenzen stekken, so müsse man mit unüberwindlichen Schwierigkeiten rechnen, da die Interessen der Bundesstaaten und die des Juristenstandes empfindlich berührt würden [1]).

In der folgenden Aussprache gaben die Abgeordneten [2]) unter allgemeiner Zustimmung des Hauses ihrer Enttäuschung darüber Ausdruck, daß nicht einmal anerkannte Forderungen der Anwaltschaft, wie deren Freigabe und die einheitliche Ehrengerichtsordnung in den Entwurf aufgenommen worden seien. Man erwarte allgemein eine d e u t s c h e Rechtsanwaltsordnung, und trotzdem solle sie Deutschland nicht als gemeinsame erhalten. Dagegen würden in fast allen Einzelstaaten neue Anwaltsverfassungen ausgearbeitet. Die Bedenken, die aus der Unzuständigkeit des Reichs hergeleitet wurden, schienen offenbar zur Verdeckung der politischen Gründe, die der Freigebung der Anwaltschaft entgegenstanden, zu dienen.

[1]) Hahn S. 189.
[2]) Hahn S. 198 ff.

Ein Teil der Abgeordneten, unter Führung von Windthorst, glaubte, daß die Zeit für eine umfassende Gerichtsorganisation nicht reif sei, und wollte sich mit dem vorgelegten Entwurfe zufrieden geben. „Wir machen, — so meinte Windthorst — keine Gerichtsverfassung für einen Einheitsstaat, sondern wir machen eine Gerichtsverfassung für einen Bundesstaat“ [1]). Allerdings wünschte auch er, daß in den Entwurf noch einige allgemeine Gesichtspunkte über die Rechtsanwaltschaft aufgenommen würden. Im übrigen wollte er die Kompetenz der Länder unangetastet wissen.

1. Daß gegen die reichsrechtliche Ordnung der Anwaltschaft politische Bedenken bestanden, ging daraus hervor, daß eine schon früher vom Reichskanzler ausgearbeitete Rechtsanwaltsordnung an dem Widerstande des Bundesrats gescheitert war [2]). Der Bundesrat hatte den Entwurf, was bei derartigen Entwürfen sonst regelmäßig geschah, nicht einmal dem Justizausschuß zur Prüfung vorgelegt. Diese engherzige Einstellung der verbündeten Regierungen widersprach nach der Auffassung der berufstätigen Anwaltschaft, die sich seit der Reichsgründung dringend und allenthalben einheitlich für die baldige Inangriffnahme der Rechtsanwaltsordnung ausgesprochen hatte, dem Sinne der Verfassung, die dem Reiche die Gesetzgebungskompetenz für das ganze Verfahrenswesen eingeräumt habe. Einzelstaatliche Advokatenverfassungen wurden vom Berufsstande abgelehnt, da sich verschiedene, einander entgegengesetzte Systeme über diesen wesentlichen Teil des Rechts herauszubilden schienen, die den Interessen der Reichseinheit schaden würden. Ueberdies fordere die Unabhängigkeit des Standes, daß die Organisation nicht den oft willkürlichen und beschränkenden Eingriffen der Einzelstaaten überlassen bleibe. Hierdurch sei vor allem die Freizügigkeit, die für ganz Deutschland gefordert werde, gefährdet. Schließlich sei in den neuen Prozeßordnungen Anwaltszwang vorgesehen und die Stellung des Verteidigers geregelt worden: hieraus folge notwendig, daß Tätigkeit und Rechte der Anwälte im ganzen Reich die gleichen sein müßten.

Am 25. und 26. September 1874 tagte in Würzburg, nur schwach besucht, der vierte Deutsche Anwaltstag [3]). Nach einem Referat über die Gestaltung der künftigen Rechtsanwaltsordnung wurde eine Beratung hierüber abgelehnt und dem nächsten Anwaltstage vorbehalten, da die Versammlungsteilnehmer nicht ge-

[1]) Hahn S. 220.
[2]) Geiger in JW 1874, S. 82.
[3]) Siehe den Bericht über die Verhandlungen in JW. 1874, S. 177 ff. und S. 185 ft.

nügend vorbereitet waren und die aufgeworfenen Fragen noch nicht für eine Entscheidung reif hielten. Die Forderung der Freigabe und Nichtlokalisierung der Anwaltschaft wurde jedoch grundsätzlich bejaht. Eine eingehende Behandlung der Materie wollte man zurückstellen, bis die reichsgesetzliche Ordnung der Rechtsanwaltschaft sichergestellt war. Mit aller gegen eine Stimme [1]) wurde ein Beschluß angenommen: „Es ist ein unabweisbares Bedürfnis, daß die Verhältnisse des Anwaltsstandes durch eine allgemeine deutsche Anwaltsordnung im Wege der Reichsgesetzgebung geregelt werde."

2. In der folgenden Plenarsitzung des Reichstags wurden die Entwürfe der Justizgesetze, ohne daß die Frage der Anwaltschaft noch einmal gestreift worden wäre, einer Kommission von 28 Mitgliedern überwiesen. Von Rechtsanwälten gehörten der Justizkommission, die fast ausschließlich aus Juristen bestand, die Abgeordneten Eysoldt, Lasker, Grimm, Volk und Wolffson an. Daneben nahmen an den Beratungen Vertreter der Reichsregierung und der Einzelstaaten teil.

Der Gedanke einer deutschen Anwaltsordnung fand in der Kommission von vorne herein lebhafte Förderung. Man hielt das Gesetz für ein unerläßliches Erfordernis einheitlicher Gerichtsorganisation; Vorschriften über die Voraussetzungen der Zulassung zur Berufsausübung, über die Rechte und Pflichten der Rechtsanwälte und über die Handhabung der Disziplin erschienen in gleichem Maße unentbehrlich, wie das für die deutschen Richter der Fall ist. Trotzdem dauerte es bei der Größe der gestellten Aufgabe fast ein Jahr, bevor die Anwaltsordnung in Angriff genommen werden konnte. Man begreift den außerordentlichen Umfang der zu bewältigenden Arbeiten, wenn man hört, daß die Kommission fünf Monate lang täglich fast ausnahmslos fünfstündige Sitzungen abhielt, ehe die Entwürfe zu zwei Drittel erledigt waren. Bis Ende Oktober 1875 war der Entwurf des Gerichtsverfassungsgesetzes, der als letzter durchberaten wurde, bis zum fünften Titel fortgeschritten. Da die Arbeiten in der gestellten Frist nicht beendet werden konnten — die Beratungen über die Rechtsanwaltschaft waren überhaupt noch nicht aufgenommen —, wurde die Kommission in der Reichstagssitzung vom 29. Oktober 1875 mit der Fortberatung der Entwürfe beauftragt.

In der Sitzung vom 7. Januar 1876 endlich brachte ein Teil der Kommissionsmitglieder, unter Führung von Bähr, den Antrag

[1]) die, ohne sachlich einen anderen Standpunkt zu vertreten, sich mit der Form des Beschlusses nicht einverstanden erklärte.

ein, in das Gerichtsverfassungsgesetz einen Abschnitt über die Rechtsanwaltschaft aufzunehmen. Dem Antrag war ein nur aus wenigen Paragraphen bestehender Entwurf des Titels beigefügt, der im wesentlichen die Forderungen und Entschließungen, die seit Jahrzehnten in der Anwaltschaft ihren Ausdruck gefunden hatten und einen freien, lokalisierten, mit Anwaltskammern und eigener Disziplinargewalt ausgestatteten Berufsstand bilden wollten, formulierte. Zu dem Entwurf waren eine Reihe von untereinander abweichenden Abänderungsvorschlägen und Unteranträgen gestellt worden. Wolffson hatte mit anderen, an dem Zustandekommen der Anwaltsordnung besonders interessierten Reichstagsmitgliedern einen zweiten Entwurf ausgearbeitet, der teils mit den Vorschlägen Bähr und Genossen, zum anderen Teil mit den gestellten Unteranträgen übereinstimmte und der Justizkommission nicht vorgelegt worden ist[1]). Die gestellten Anträge[2]) wurden nicht als das Ergebnis einer unter den Antragstellern über alle Einzelheiten erzielten Verständigung betrachtet, sondern sollten lediglich als Grundlage für die Diskussion angesehen werden. Um technischen Schwierigkeiten, die sich aus der Einzelbesprechung der eingelaufenen Vorschläge ergeben würden, zu umgehen, wurde auf Vorschlag des Kommissionsvorsitzenden, Miquél, beschlossen, über die strittigen Punkte Fragen zu stellen, und über diese Fragen abzustimmen.

Die Kommission wünschte zunächst, vor allem die Stellungnahme der Reichsregierung und der Bundesstaaten zu der beabsichtigten reichsrechtlichen Regelung der Anwaltschaft zu hören. Insbesondere Preußen mußte von den Entwürfen, die das von jeher in Preußen geübte Konzessionssystem ablehnten, in hohem Maße berührt werden. Aber der preußische Justizminister, der vorläufig nur seine persönliche Auffassung wiedergeben konnte, stand dem Entwurf nicht ablehnend gegenüber. Da die Kommission nun schon die Voraussetzungen für die Befähigung zum Richteramte in das Gerichtsverfassungsgesetz aufgenommen habe, halte er es für konsequent, auch Vorschriften über die Rechtsanwaltschaft reichsgesetzlich festzustellen. Mit der Freigabe der Anwaltschaft wolle er sich grundsätzlich einverstanden erklären, müsse aber auf ihre Gefahren hinweisen. Voraussichtlich werde ein starker Zuzug der Rechtsanwälte in die Städte erfolgen, wodurch bei Einführung des vorgesehenen Anwaltszwanges der Landbevölkerung die Rechts-

[1]) Fenner in JW. 1875, S. 201; siehe auch Siegel S. 10, Anm. 4, wo der Entwurf mit Verweisungen auf die entsprechenden Anträge Bähr und Haarmann wiedergegeben ist.

[2]) Siegel S. 18.

verfolgung erschwert werden könne. Durch geeignete gesetzliche Maßnahmen müsse die Kommission für eine gleichmäßige, den Bedürfnissen des Verkehrs angepaßte Verteilung der Anwälte Sorge tragen, damit an einzelnen minder bevorzugten Landgerichten kein Mangel entstehe.

Mit Ausnahme des Abgeordneten von Schwarze, der auf die in Sachsen durch die Freigabe entstandenen Mißstände, Ueberfüllung und Sinken der Standesmoral, hinwies, befürworteten die Abgeordneten die freie Anwaltschaft. Besonderen Eindruck mußte machen, daß der Vertreter der sächsischen Regierung die Versammlung bat, sich von den in Sachsen gemachten schlechten Erfahrungen nach keiner Richtung hin bestimmen zu lassen, da sie zum Teil in dem dort geübten geheimen schriftlichen Verfahren begründet seien, im übrigen ihre Quellen nur schwer aufgedeckt werden könnten. Jedenfalls dürfe die Freigebung der Anwaltschaft für die Uebelstände nicht verantwortlich gemacht werden.

Die Grundgedanken der künftigen Rechtsanwaltsordnung, die zu einer Verständigung zwischen den verbündeten Regierungen und dem Reichstag zu führen schienen, wurden zum Schluß der Sitzung dahingehend zusammengefaßt, daß jeder, der die Befähigung zum Richteramte besitze, sich in seinem Heimatstaate bei einem beliebigen Gerichte zur Berufsausübung niederlassen könne. Die Zulassung erfolge durch die Justizverwaltung, die das Gesuch nicht aus Gründen der Bedürfnisfrage ablehnen dürfe. Nur in wenigen, bestimmten Fällen könne die Zulassung versagt werden, so wenn an einem anderen Landgerichte Mangel an Rechtsanwälten bestehe, wenn die Zulassung in einem anderen Bundesstaate nachgesucht werde, oder bei Verwandtschaft mit einem Richter des Gerichts, bei dem der Anwalt sich niederzulassen wünsche. Schließlich dürfe, wenigstens für die Uebergangszeit, der Antragsteller abgewiesen werden, wenn er ein Richteramt bekleide. Das Ergebnis der zwischen Bundesrat und Justizkommission zustandegekommenen Verhandlungsgrundlage brachte der Abgeordnete Thilo in der nächsten Sitzung als neuen Entwurf ein.

Zum Schluß der ersten Lesung, in der 109. Kommissionssitzung, hatte man sich auf einen Entwurf geeinigt, dessen Formulierung einem Redaktionsausschuß übertragen wurde. Die Trennung der Prokuratur von der Anwaltschaft sollte beseitigt werden, da sie sich in den Gebieten, in denen sie noch bestand, nicht bewährt hatte. Der Bundesstaat, in dem der Antragsteller die zum Richteramte befähigende Prüfung bestanden hatte, sollte mit gewissen, in der Person des Antragstellers liegenden Einschränkungen verpflichtet, die übrigen Länder berechtigt sein, die Zulassung

auszusprechen. Solange bei einem Landgerichte die Rechtsanwälte zur ordnungsmäßigen Erledigung der Anwaltsprozesse nicht ausreichten, durfte bei anderen Gerichten keine Neuzulassung ausgesprochen werden, es sei denn, daß der Antragsteller bereits fünf Jahre die Rechtsanwaltschaft ausgeübt oder ein Staatsamt bekleidet hatte. Da die Zulassung nur aus den im Gesetz festgelegten Gründen versagt werden durfte, wurde die unwichtigere Frage, welche Behörde die Zulassung aussprechen sollte, zunächst zurückgestellt, da sich über sie keine Einigung erzielen ließ. Trotzdem ein großer Teil des Anwaltstandes sich gegen die Lokalisierung aussprach [1]), wurde an diesem Grundsatze aus ängstlicher Besorgnis um das richtige Funktionieren der Prozeßordnung festgehalten. Einmal sollten die Uebelstände dauernder Terminverlegungen, die sich besonders in Württemberg gezeigt hatten, verhütet werden, dann wurde erwogen, daß die Prozeßordnung davon ausgehe, nur den bei bestimmten Gerichten zugelassenen und am Gerichtsorte wohnenden Rechtsanwälten die Vertretung der Parteien zu gestatten. Der von einigen Kommissionsmitgliedern gestellte Unterantrag, es bei einem „geschäftlichen Wohnsitze" bewenden zu lassen, wurde von der Mehrheit der Kommission als nicht im Interesse der Parteien liegend abgelehnt. Der Anwalt sollte die von ihm geführte Sache nicht in zweiter Instanz vertreten dürfen. Hierbei wurde erwähnt, daß der Wechsel der Rechtsanwälte von oft ausschlaggebender Bedeutung für den Prozeß sei, da der Obergerichtsanwalt der Rechtssache unbefangener gegenüberstehe und ihr zuweilen eine Seite abgewinne, die dem ersten Anwalte, der sich in eine bestimmte Auffassung hineingelebt habe, entgangen sei. Schließlich entschloß sich die Kommission dazu, auch für die Amtsgerichtsanwälte die Zulassung bei einem bestimmten Gericht auszusprechen. Die Organisaiton der Anwaltskammern und die Regelung der Disziplinargewalt wurde einem besonderen Reichsanwaltskammergesetz vorbehalten, das spätestens bis zum Inkrafttreten der Justizgesetze vom Reichskanzleramt ausgearbeitet werden sollte.

Nachdem die Beratungen über den Entwurf, der als Titel IXa „Rechtsanwaltschaft" in das Gerichtsverfassungsgesetz eingefügt wurde, in erster Lesung bereits abgeschlossen waren, brachte in einer späteren Sitzung der Abgeordnete Lasker noch einen Antrag, betreffend die Rechtsanwaltschaft beim Reichsgericht ein, der mit einigen Aenderungen angenommen wurde. Die Niederlassung beim Reichsgericht sollte den Anwälten grundsätzlich frei-

[1]) JW 1876 S. 1; S. 50; S. 84.

gestellt werden, jedoch hatte der Anwalt, mit Rücksicht auf die besonderen wissenschaftlichen Anforderungen des höchsten deutschen Gerichts, eine vorausgehende fünfjährige Tätigkeit als Richter, Staatsanwalt oder Rechtsanwalt nachzuweisen. Im übrigen sollten die Vorschriften des Entwurfs auf die Reichsgerichtsanwälte sinngemäß Anwendung finden.

3. Das Ergebnis der ersten Kommissionsberatung ist vor Eintritt in die zweite Lesung Gegenstand eingehender Erörterungen in der berufstätigen Anwaltschaft gewesen. Der Paragraph e des Entwurfs, der die gleichmäßige Verteilung der vorhandenen Anwälte sicherstellen wollte, wurde als eine Maßregel empfunden, die dem Grundsatze der freien Advokatur stracks zuwiderlaufe und in ihren Folgerungen an alte Zunfts- und Konzessionsgebräuche erinnere[1]). Es sei zweifelhaft, ob sich überhaupt die Zahl der Anwälte in den einzelnen Gerichtsbezirken regulieren lasse. Die Gründe des in Preußen zur Zeit bestehenden Mangels an Juristen, auf den die Vorschrift zugeschnitten sei, seien so verschieden, daß sie nicht durch eine allgemeine Bestimmung von solcher Tragweite beseitigt werden könnten. Die eigentlichen Ursachen müßten in der Abwanderung von den geistigen zu den gewinnbringenden praktischen Berufen gesucht werden. Vorschriften aber, wie der erwähnte Paragraph e, würden manchen abhalten, sich dem Anwaltberufe zuzuwenden. Die Durchbrechung des Prinzips der Freizügigkeit fördere nicht die Reichseinheit, sie habe zur Folge, daß die bestehende partikularistische Abschließung der verschiedenen Anwaltschaften bestehen bleibe. Der Unterschied der Vorbildung in den einzelnen Bundesstaaten sei so gering, die Bedenken des Anwaltes, sich in einem Staate mit fremdem Recht und anderen Sitten niederzulassen so groß, daß die Einschränkung der Freizügigkeit nicht gerechtfertigt sei.

An der Frage der Lokalisierung schien nach Ansicht der Anwaltschaft die reichsrechtliche Ordnung des Standes überhaupt zu scheitern. Gerade in dieser Frage gingen wie bei keiner anderen die Meinungen weit auseinander. Die preußische Regierung würde an dem Grundsatze der Lokalisation festhalten, sie schien die Entscheidung dieser Frage zur Voraussetzung für das Zustandekommen der Prozeßhandlungen zu machen. Die rheinischen Anwälte wollten die Lokalisation, die sich bewährt hatte, nicht aufgeben. Von anderer Seite wurde vorgebracht, daß die Beschränkung auf ein bestimmtes Gericht den strebsamen Rechtsanwalt hemme, der, anstatt sich mit fremden Kräften messen zu können, jahraus jahrein

[1]) Haenle in JW 1876, S. 46 ff.

denselben Gegner habe und die richterliche Entscheidung schon im Voraus kenne. Die Möglichkeit von Prozeßverzögerungen sei nicht so schwerwiegend, um zu rechtfertigen, daß der Partei das Recht der freien Anwaltswahl genommen würde. Nach Aeußerung eines Württemberger Anwalts [1]) gab in Württemberg die meist nur geringfügige auswärtige Praxis wenig Anlaß zu Vertagungen. Diese beruhten weit häufiger auf Vergleichsverhandlungen und unrichtigen oder verspäteten Informationen, jedenfalls auf Ursachen, die in der von der württembergischen Zivilprozeß-Ordnung eingeführten Eventualmaxime begründet lägen.

Eine Reihe von Aufsätzen [2]) und Versammlungen beschäftigte sich mit den Folgen, die der Entwurf für die künftige Stellung der bereits praktizierenden Berufsgenossen, die sich in ihrer Existenz bedroht fühlten, haben würde. Das Gesamtwohl des Standes wurde hierbei von den Anwälten, die an den hergebrachten Einrichtungen und Gebräuchen hingen und sich nur schwer an Neuerungen gewöhnen konnten, oft zugunsten selbstsüchtiger Beweggründe aus dem Auge verloren. Auf alle diese wenig fruchtbaren Betrachtungen kann hier nicht eingegangen werden, zumal sie ein über den Einzelstaat hinausgehendes Interesse nicht beanspruchen konnten.

Auf Wunsch des Vorstandes des Deutschen Anwaltsvereins hatte die Justizkommission [3]), die den Wünschen der Anwaltschaft sorgfältige Beachtung schenkte, die zweite Lesung des Titels ausgesetzt, um die eingehende Stellungnahme des bevorstehenden Anwaltstages abzuwarten. Der fünfte Deutsche Anwaltstag, der am 2. und 3. Juni 1876 in Köln stattfand, hatte als einzigen Punkt die Beratung des Kommissionsentwurfes auf seine Tagesordnung gesetzt. Ausgangspunkt [4]) der Erörterungen und Gegenstand des ersten Referates, von Justizrat von Wilmowski aus Berlin, waren einige Vorfragen, so die Frage, ob überhaupt eine Reichsanwaltsordnung anzustreben sei. Mit einer Ausnahme [5]) wurde die For-

---

[1]) JW 1876, S. 52 Anm.

[2]) Es sei hier auf die in der JW erschienenen Aufsätze verwiesen: Der Entwurf vom Standpunkt der preußischen Rechtsanwälte: JW 1876, S. 73; vom bayerischen Standpunkt: JW 1876, S. 57, S. 65, S. 89; für Württemberg: JW 1876, S. 65, S. 79, S. 84, S. 163; für Baden: JW 1876, S. 83.

[3]) JW 1876, S. 42.

[4]) Zum folgenden: JW 1876, Beilage zu Nr. 14 u. 15; Haenle in JW 1876, S. 105.

[5]) Ein Mecklenburger Advokat, der annahm, das neue Reichsgesetz werde ihn zur Aufgabe seiner Praxis zwingen. Nach geltendem Mecklenburger Recht wurde von den Richtern eine höhere Vorbildung als von den Anwälten verlangt, sodaß die Advokaten in Mecklenburg nicht den vom Entwurf aufgestellten Vorschriften über die Zulassung genügten.

derung von der Versammlung bejaht. Mit dem vorliegenden Entwurf wollte man sich nicht begnügen, sondern wünschte eine umfassende Anwaltsverfassung, die auch Bestimmungen über die Annahme von Mandaten, über die Bildung von Anwaltskammern und über das ehrengerichtliche Verfahren enthalten sollte. Der dahingehende Entschluß lautete: „Der deutsche Anwaltstag hält es für notwendig, die Anwaltschaft für das Deutsche Reich einheitlich und vollständig durch eine reichsrechtliche Ordnung zu regeln, welche einen Teil des Reichsorganisationsgesetzes zu bilden hat.“ Von einem Redner wurde die Frage aufgeworfen, ob die Rechtsanwälte einen Eid leisten sollten. Da die Beamteneigenschaft der Anwälte nicht gegeben war, hielt man die Beeidigung für überflüssig.

Der zweite Berichterstatter, Advokat Rau aus München, beschäftige sich mit der Frage der Freizügigkeit und der Freigebung der Rechtsanwaltschaft. Der unbedingte Wunsch nach unbeschränkter Niederlassung und Unabhängigkeit von staatlicher Konzessionierung fand in dem Antrag des Referenten, der von der Versammlung nahezu einstimmig gebilligt wurde, seinen Ausdruck. Dagegen wurde der Vorschlag, von dem Befähigten den Nachweis einer zweijährigen Beschäftigung bei einem Anwalte zu verlangen, mit der Begründung abgelehnt, man könne dem Rechtsanwalte nicht mehr auferlegen, als dem Richter, der im Namen des Staates Recht zu sprechen habe und dessen Vorbildung mit der zweiten Staatsprüfung beendet sei.

Den umfangreichsten und bestrittensten Teil der Beratungen nahm die Lokalisierungsfrage in Anspruch. Rechtsanwalt Fürst aus Mannheim wandte sich in einem objektiv gehaltenen Gutachten gegen die durch die Erfahrung widerlegte Auffassung, daß die Nichtlokalisierung eine Zunahme der Prozeßverschleppungen herbeiführen würde. Die Beschränkung der Anwälte auf ein Gericht entspreche weder dem Bedürfnisse der Rechtspflege, noch den berechtigten Interessen der Rechtsuchenden, noch der Würde des Anwaltsstandes. Trotzdem wurde nach langer Debatte der Antrag des Berichterstatters, die Lokalisierung zu verwerfen, in namentlicher Abstimmung mit 99 gegen 92 Stimmen abgelehnt. Für die tatsächliche Stellungnahme des Anwaltstandes zu der Frage scheint das Abstimmungsergebnis nicht viel besagen zu können, da einmal nur ein kleiner Teil des Anwaltvereins, der selbst nur einen Bruchteil des Standes erfaßte, an der Versammlung teilgenommen hatte, vor allem aber die zahlreich aus dem Rheinland

erschienenen Advokaten den Ausschlag gaben. Immerhin gibt eine Zusammenstellung der abgegebenen Stimmen nach den verschiedenen Rechtsgebieten[1]) ein anschauliches Bild von dem weiten Weg, den die Anwaltschaft noch zu gehen hatte, bevor eine Einigung zustandekommen würde. Von den rheinischen Advokaten, die an allen Gerichten im Bezirke des Appellations-Gerichtshofes auftreten durften, stimmten 66 für, 17 gegen die Lokalisierung; in den altpreußischen Provinzen, wo die Rechtsanwälte mit ihrer Praxis im wesentlichen auf den ihnen zugewiesenen Gerichtsbezirk beschränkt waren, sprachen sich 16 dafür, 37 dagegen aus; die Stimmen der bayerischen Advokaten waren fast geteilt; die Anwälte in Württemberg und Baden, wo die Lokalisation nicht eingeführt war, lehnten die Beschränkung ab.

Der soeben angenommene Beschluß verlor bedeutend an Wirksamkeit durch einen noch kurz vor Ende der Sitzung eingebrachten Antrag, nach dem die Zulassung zu erteilen war für alle Gerichte eines Oberlandesgerichtsbezirks, und der, ohne zunächst überhaupt begründet zu sein, von der Versammlung angenommen wurde. Am folgenden Tage wurde eine Reihe weiterer Beschlüsse gefaßt, die den Grundsatz der Lokalisation vollständig durchlöcherten. Das Erfordernis einer besonderen Zulassung bei den Amtsgerichten wurde fallen gelassen, den Amtsgerichtsanwälten für den Fall, daß die Gesetzgebung die Lokalisierung im strengen Sinne beschließe, gestattet, bei den übergeordneten Landgerichten die anwaltliche Tätigkeit in vollem Umfange auszuüben. Die Rechtsanwaltschaft beim Reichsgericht sollte jedem deutschen Anwalte freistehen. Der von der Kommission aufgestellte Sperrparagraph (§ e) wurde einstimmig gestrichen. Zur Frage der Anwaltskammern wurde betont, daß die Disziplinargewalt ausschließlich der Anwaltschaft zustehen müsse; die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft bei ehrengerichtlichen Verfahren wurde abgelehnt. Zuletzt wurde ein Antrag angenommen, die Freizügigkeit erst dann durchzuführen, wenn durch Reichsgesetz einheitliche Normen über die Befähigung zum Richteramte erlassen seien.

4. Als die Kommission den Entwurf Ende Juni 1876 fortberaten wollte, lag ein Antrag des Vorsitzenden vor, den Titel zu streichen. Diese plötzliche Wendung, die das Schicksal der Rechtsanwaltsordnung nehmen sollte, kam überraschend. Zwar hatten die Vertreter des Reichs und der Bundesstaaten in den Kommissionssitzungen schon immer zum Ausdruck gebracht, daß die verbündeten Regierungen zu den Beschlüssen noch keine Stellung

[1]) Haenle in JW 1876, S. 107 ff.

genommen hätten, sie daher nur ihre persönliche Meinung wiedergeben könnten. Die Kommission glaubte aber annehmen zu dürfen, daß die Erklärungen der Ministerialbeamten sich nicht weit von den Auffassungen der von ihnen vertretenen Regierungen entfernen würden. Zur Begründung des Antrages erfolgte die amtliche Mitteilung [1]), daß die Ordnung der Rechtsanwaltschaft nicht aus dem notwendigen Zusammenhange mit dem Reichsanwaltkammergesetz herausgenommen werden dürfe. Der Bundesrat habe den Reichskanzler ersucht, den Entwurf einer umfassenden Rechtsanwaltsordnung ausarbeiten zu lassen. Ehe der Entwurf fertiggestellt sei, empfehle es sich nicht, in die weitere Beratung der Beschlüsse, gegen die von seiten der Regierungen erhebliche Bedenken bestünden, einzutreten. Sollte die Kommission sich jedoch nicht entschließen können, den Abschnitt über die Rechtsanwaltschaft zu streichen, so würden die Regierungsvertreter sich jeden weiteren Eingreifens in die Diskussion enthalten.

Trotzdem entschloß sich die Kommission mit erheblicher Mehrheit, den Titel aufrechtzuerhalten. Man wußte, daß der Beschluß des Bundesrats auf die ablehnende Haltung Bayerns zurückzuführen war, und tröstete sich damit, daß in den Beratungen die einflußreichste Regierung, Preußen, durch die Anträge Thilo vertreten gewesen war, und der preußische Justizminister an dem Zustandekommen des Entwurfs fördernd mitgewirkt hatte. Es wurde nicht verkannt, daß die einheitliche Regelung der ganzen Materie wünschenswert sei. Sollte das Reichskanzleramt bis zum Inkrafttreten der Justizgesetze eine Rechtsanwaltsordnung vorlegen, was von der Kommission bezweifelt wurde, so sei immer noch die Möglichkeit gegeben, den Titel zu streichen. Jedenfalls werde die Beibehaltung der Beschlüsse einen heilsamen Druck auf die Regierungen ausüben, die Arbeiten zu beschleunigen. Ausschlaggebend war die Befürchtung, daß die vom Reichskanzler vorbereitete Rechtsanwaltsordnung die Kommissionsbeschlüsse nicht genügend berücksichtigen würde. Der Bundesrat könnte zu gegebener Zeit die Annahme des Gesetzes vom Reichstage erzwingen, indem er sie zur Voraussetzung für die Zustimmung zu den Justizgesetzen mache.

In den Einzelberatungen der zweiten Lesung, an denen sich die Regierungen nicht mehr beteiligten, erfuhr der Titel nur unwesentliche Aenderungen. Das Ergebnis wurde in einen eingehend begründeten Bericht zusammengefaßt und dem Reichstage übermittelt.

[1]) Siegel S. 86.

Da der Bundesrat[1]), ohne die Kommissionsbeschlüsse sachlich erörtert zu haben, an der Streichung des ganzen Abschnittes festhielt, entschloß sich die Kommission schließlich, die Entscheidung der rein politischen Frage, ob die Beratungen fortgesetzt oder der Titel fallen gelassen werden sollte, dem Plenum des Reichstags zu überlassen.

Der Titel „Rechtsanwaltschaft" gelangte am 26. November 1876 zur Beratung an den Reichstag. Auch hier erklärte die Regierung, daß die Ordnung der Anwaltschaft durch die Kommission nur fragmentarisch erfolgt sei. Es sei möglich, daß die eine oder andere Vorschrift des Entwurfs annehmbar sei, wenn sie in Verbindung mit dem Ganzen beurteilt werden könne, daß sie aber unannehmbar sei, wenn sie für sich allein, außerhalb des Zusammenhanges mit allen die Rechtsanwaltschaft betreffenden Vorschriften betrachtet werde, wie zum Beispiel ohne ein strenges Disziplinarrecht. Deshalb sei der Bundesrat garnicht in der Lage, eine sachliche Prüfung der einzelnen Bestimmungen des Titels vorzunehmen. Da die Rechtsanwaltschaft in ihrer Gesamtheit einer einheitlichen Regelung unterzogen werden müsse, empfehle sich die Streichung des Titels[2]). Der Inhalt der neuen Rechtsanwaltsordnung, die vom Reichskanzleramte ausgearbeitet und den verbündeten Regierungen bereits zugeleitet worden war, wurde geheim gehalten.

Der Reichstag schenkte den Ausführungen der Regierungen wenig Vertrauen. Das Disziplinarrecht bereite keine gesetzgeberischen Schwierigkeiten und könne in kürzester Zeit fertiggestellt werden. Die Justizgesetze, die ohne ein Anwaltsgesetz nicht durchzuführen seien, würden ohne Grund hinausgezögert; der Zeitpunkt, an dem sie in Kraft treten könnten, bliebe dem Gutdünken des Bundesrats überlassen. Man hoffte schließlich, daß der Bundesrat nachgeben würde, wenn der Reichstag an dem Titel festhalte. Bei der Abstimmung sprach sich der Reichstag mit 163 gegen 128 Stimmen für die Beibehaltung des Abschnittes über die Rechtsanwaltschaft aus. Der Entwurf wurde ohne sachliche Aenderung als Titel XI in das Gerichtsverfassungsgesetz eingefügt.

Aber der Bundesrat[3]), dem die politischen Wirkungen der freien Anwaltschaft unangenehm sein mochten, blieb unnachgiebig. Am 12. Dezember 1876, noch vor der dritten Lesung der Justizgesetze, ließ er dem Reichstag durch den Reichskanzler eine Zu-

[1]) Prot. d. Verhandl. des Bundesrats 1876, S. 13.
[2]) Siegel S. 147.
[3]) Weißler S. 587.

sammenstellung derjenigen Beschlüsse zugehen, die für unannehmbar erklärt wurden. Hierzu gehörte auch Titel XI des Gerichtsverfassungsgesetzes.

Nun fand der Reichstag nicht mehr den Mut, sein Werk, das er mit so großer Tatkraft begonnen hatte, zu verteidigen. Auf einen von der Justizkommission gestellten Antrag hin wurde der von der Rechtsanwaltschaft handelnde Abschnitt endgültig aus dem Entwurfe des Gerichtsverfassungsgesetzes gestrichen. Der preußische Justizminister hatte noch ausgesprochen, daß dem nächsten Reichstage in der ersten, spätestens aber in der zweiten Session eine Rechtsanwaltsordnung vorgelegt werde und daß die von der Kommission aufgestellten Grundzüge des künftigen Anwaltsrechts wesentlich in Betracht gezogen würden.

In der Anwaltschaft wurde kaum bedauert[1]), daß der Entwurf, der nie die ungeteilte Zustimmung des Standes erhalten hatte, gefallen war. Eine erschöpfende Anwaltsordnung stand in naher sicherer Aussicht und würde die aus der Mitte des Berufskreises hervorgegangenen Beschlüsse und Erwägungen über die künftige Standesorganisation reiflich in Betracht ziehen.

[1]) JW 1877, S. 2.

II. Entstehungsgeschichte der RAO.

1. Am 24. Oktober 1877, also fast ein Jahr später, legte der Reichskanzler dem Bundesrat eine umfangreiche Rechtsanwaltsordnung nebst Motiven und Anlagen zur Beschlußnahme vor. Der Entwurf wurde im Bundesrat nur wenig abgeändert [1]), und gelangte am 6. Februar 1878 an den Reichstag. Das Gesetz [2]) bestand aus 108 Paragraphen und war in sechs Abschnitte zergliedert. Der erste Abschnitt enthielt die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft, der zweite Abschnitt die Rechte und Pflichten der Rechtsanwälte, der dritte Abschnitt die Anwaltskammern, der vierte Abschnitt das ehrengerichtliche Verfahren, der fünfte Abschnitt die Rechtsanwaltschaft beim Reichsgericht, der sechste Abschnitt endlich enthielt Schluß- und Uebergangsbestimmungen. Dem Entwurfe waren neben einer eingehenden Begründung mehrere Anlagen beigegeben, die eine Darstellung des bestehenden Rechtszustandes, die Beschlüsse der Justizkommission und die des Deutschen Anwaltstages in Köln, ferner eine Zusammenstellung der landesgesetzlichen Vorschriften über Zulassung, Lokalisierung und Anwaltskammern wiedergaben.

Die Grundfragen über die Vorbildung, die Lokalisierung und die Anwaltskammern waren in dem Sinne beantwortet, in dem sie schon in den Beschlüssen der Justizkommission ihren Ausdruck gefunden hatten; die freie Anwaltschaft war zwar grundsätzlich anerkannt, aber erheblich eingeschränkt worden. Der Befähigte sollte die Zulassung, die von der Landesjustizverwaltung ausgesprochen wurde, innerhalb eines Jahres nach bestandener Prüfung nachsuchen müssen; den Antragstellern, die bereits im Staatsdienste gestanden hatten, wurde ein Recht auf Zulassung überhaupt nicht zugestanden. Die Rechtsanwaltschaft beim Reichsgericht sollte geschlossen sein.

Ein besonderer Abschnitt umriß die Organisation der Anwaltskammern. Die Anwaltskammer ist die Benennung der Gesamtheit der zu einer Körperschaft vereinigten Rechtsanwälte eines Oberlandesgerichtsbezirkes. Die Kammer sollte einen Vorstand von neun bis fünfzehn Mitgliedern erhalten und auf zwei Jahre gewählt werden. Die vornehmlichste Aufgabe des Vorstandes bestand in der Aufsicht über die Kammermitglieder und in der Ausübung der ehrengerichtlichen Strafgewalt, ferner hatte er Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern und deren Auftraggebern zu schlichten, und war verpflichtet, der Justizverwaltung Gutachten zu erstatten.

[1]) Prot. d. Verhandl. des Bundesrats 1877, § 443, S. 259; 1878, § 14, S. 4.
[2]) Siegel S. 194 ff.

Ueber das Disziplinarrecht und das ehrengerichtliche Verfahren handelte ein weiterer Abschnitt. Ein Rechtsanwalt, der die ihm obliegenden Pflichten verletzte, hatte die ehrengerichtliche Bestrafung verwirkt. Der Entwurf sah als Strafen Verwarnung, Verweis, Geldstrafe bis zu 300 Mark und Ausschließung aus der Anwaltschaft vor. Der Anwaltskammervorstand entschied in der Besetzung von fünf Mitgliedern im förmlichen ehrengerichtlichen Verfahren. Gegen sein Urteil war die Berufung an das Reichsgericht zulässig.

Dem Gesetzentwurfe waren umfangreiche Motive beigefügt, die eine allgemeine und besondere Begründung jeder Vorschrift enthielten. Die „Allgemeine Begründung“ [1]) ging nach einem Rückblick auf die bisherige Entwicklung der Anwaltsordnung kurz über die Trennung der Advokatur von der Prokuratur und über die Frage der Beamteneigenschaft der Anwälte hinweg, ohne hierzu erneut Stellung zu nehmen. Eingehender beschäftigten sich die Motive mit der Freigebung der Anwaltschaft. Es wurde nochmals hervorgehoben, daß der Mangel des Bedürfnisses zur Vermehrung der Zahl der Rechtsanwälte kein Grund für die Versagung der Zulassung sein dürfe. Es müsse aber dafür gesorgt werden, daß andererseits nicht an einzelnen Kollegialgerichten ein Mangel an Rechtsanwälten entstehe. Es sei deshalb ursprünglich erwogen worden, für jedes Gericht Minimal- und Maximalzahlen festzusetzen. Dieser Weg sei jedoch nicht zur gesetzgeberischen Annahme geeignet befunden worden, weil er dem Grundsatze der freien Advokatur widerspreche, die Festsetzung von Höchstziffern außerdem wegen des wechselnden Bedarfs der Gerichte und des unbestimmbaren Umfanges der außergerichtlichen Geschäfte der Rechtsanwälte praktisch nicht durchgeführt werden könne. Die im Gegensatz zu den Kommissionsvorschlägen auf ein Jahr begrenzte Zulassungsfrist sei ausreichend, um dem jungen Juristen Zeit zu geben, sich über die Berufswahl schlüssig zu werden. Eine spätere Zulassung, womöglich nachdem der Antragsteller sich jahrelang in nichtjuristischen Berufen betätigt habe, sei im eigenen Standesinteresse nicht wünschenswert und müsse dem pflichtmäßigen Ermessen der Justizverwaltung überlassen bleiben. Auch den im Rechtsleben stehenden Staatsbeamten, besonders den Richtern dürfe ein Recht auf Zulassung nicht zugestanden werden. Der Uebertritt einer größeren Zahl von Richtern in die Rechtsanwaltschaft, der allerdings durch die neuen Besoldungsverhältnisse und die Freigebung der Anwaltschaft unwahrscheinlich sei, könne die Rechtspflege in ernst-

[1]) Siegel S. 209 ff.; JW 1878, S. 33.

liche Verlegenheiten bringen. Sollte aber ein Richter wegen eines ihm drohenden Disziplinarverfahrens in die Rechtsanwaltschaft übertreten wollen, so erheische gerade das Interesse des Anwaltstandes, daß in solchen Fällen die Zulassung in die Hände der Justizverwaltung gelegt werde.

Noch ausführlicher wurden die Vorschriften über die Lokalisierung begründet. Es wurde festgestellt, daß die Frage der Lokalisierung für die Kollegialgerichte durch die Einführung des Anwaltzwanges bereits grundsätzlich entschieden sei. Der Entwurf stimme daher mit den von der Justizkommission gemachten Vorschlägen überein. Die Zulassung bei mehreren, am gleichen Orte befindlichen Kollegialgerichten sei als Regel nicht aufgestellt worden, weil die Aussicht, bei mehreren Kollegialgerichten zugelassen zu werden, den Andrang in die größeren Städte noch verstärken würde. Das Erfordernis der besonderen Zulassung für die Amtsgerichtsanwälte sei im Interesse der Rechtsuchenden beibehalten worden, doch solle die Landesjustizverwaltung ermächtigt sein, den an den Amtsgerichten zugelassenen Anwälten zugleich die Zulassung bei den übergeordneten Landgerichten zu erteilen, wenn die Bedürfnisse des Rechtsverkehrs dies als wünschenswert erscheinen ließen.

2. Ueber die Lokalisierungsfrage, die einzige noch ernsthaft umstrittene Frage, berichtete noch in der Zeit vor Veröffentlichung des Regierungsentwurfes Oberhandelsgerichtsrat Wernz auf dem vierzehnten Juristentag [1]). Der Berichterstatter hielt die Beschränkung des Anwaltes auf ein bestimmtes Gericht für gegeben, wenn Mündlichkeit des Verfahrens herrsche, und zwar wesentlich aus technischen Gründen (Terminskollisionen). Im Gebiete des französischen Rechts, wo das mündliche Verfahren bestehe, habe sich die Lokalisierung bewährt. Befinden sich an einem Orte Gerichte verschiedener Instanzen, so dürfe nur dann eine Ausnahme von der Zulassung bei einem der Gerichte gemacht werden, wenn sonst das Arbeitsgebiet der Anwälte zu klein sei. Als Regel sei die Simultanzulassung nur bei gleichinstanzlichen Gerichten zu empfehlen, da hier die erwähnten technischen Schwierigkeiten nicht auftreten könnten. Der Anwalt, der eine Rechtssache in erster Instanz geführt habe, dürfe die nämliche Sache nicht in der zweiten Instanz vertreten. Dadurch werde einmal die Zahl der Berufungen, an deren Einlegung der Anwalt kein materielles Interesse mehr haben könne, geringer, dann sei die Behandlung des Prozeßstoffes durch einen anderen Rechtsanwalt für die Sache selbst heilsam. Schließ-

[1]) Weißler S. 590.

lich sollte bei dem Reichsgericht eine eigene Rechtsanwaltschaft ohne besondere Qualifikation gebildet werden.

In der Rechtsanwaltschaft selbst [1]) fand der Regierungsentwurf keine grundsätzliche Billigung. Es wurde bedauert, daß die leitenden Grundgedanken der Neuordnung des Standes, Aufbau eines deutschen, unabhängigen und ehrenhaften Berufsstandes, oft durch einschränkende Vorschriften durchbrochen worden sei. Die Freizügigkeit sei eingeengt und hänge von der in weiter Zukunft liegenden Vereinheitlichung des Prüfungswesens ab; die Unabhängigkeit der Anwaltschaft und die freie Meinungsäußerung sei durch den weitgehenden Einfluß der Landesjustizverwaltungen illusorisch. Dem Ermessen der Justizverwaltungen werde ein übermäßiger Raum zugestanden, sodaß die Tragweite vieler Vorschriften von grundsätzlicher Bedeutung zweifelhaft sei. Diese Unsicherheit des Entwurfs gefährde die Unabhängigkeit des Standes: dem einen Anwalt werde die Zulassung bei mehreren Gerichten gestattet, der mißliebige Antragsteller auf ein Gericht beschränkt. Die Aufsicht der Oberlandesgerichte über die Anwaltskammern und der große Einfluß, der dem Staatsanwalt auf das ehrengerichtliche Verfahren eingeräumt worden sei, entspringe einem Geiste des Mißtrauens, der nicht berechtigt sei und eine politische Bevormundung der Anwaltschaft darstelle. Ueberhaupt sei der Entwurf, der den verschiedensten Ansichten und Richtungen, den politischen und praktischen Erwägungen und Bedürfnissen Rechnung tragen wolle, eine Kompromißlösung mit allen einer solchen anhängenden Fehlern.

Der Mecklenburgische Advokatenverein [2]) und die Rechtsanwälte des Stadtgerichts in Berlin [3]) ließen den Gesetzgebungsfaktoren Abänderungsvorschläge zugehen, die Düsseldorfer und Frankfurter Advokaten brachten gutachtliche Aeußerungen zu dem Entwurfe [4]). Einig waren die Vorschläge in der Forderung nach Beschränkung oder in der vollständigen Ablehnung der Aufsichtsbefugnisse des Oberlandesgerichtspräsidenten und der Mitwirkung der Staatsanwaltschaft bei Ehrengerichtsverfahren, einig auch in der Streichung des „Urlaubsparagraphen", der die längere Abwesenheit des Rechtsanwaltes von der Genehmigung des Vorsitzenden des Gerichts abhängig machen wollte. Die Berliner und Frankfurter Anwälte wünschten, daß die Bestimmung, nach der die Zulassung versagt werden kann, solange nicht bei einem ande-

[1]) JW 1878, S. 129, S. 135 .
[2]) JW 1878, S. 148.
[3]) JW 1878, S. 149.
[4]) JW 1878, S. 151.

ren Gericht des Bundesstaates genügend Rechtsanwälte zur ordnungsmäßigen Erledigung der Anwaltsprozesse vorhanden sind, fallen gelassen werde. Die Beschlüsse des Mecklenburger Advokatenvereins sahen die Verlängerung der Antragsfrist in § 5 Abs. 1 des Entwurfs[1]) und Streichung des zweiten Absatzes vor; das Gutachten der Frankfurter Anwälte lehnte den ganzen Paragraphen ab. In der Frage der Lokalisation gingen die Ansichten auseinander: die gutachtliche Aeußerung der beim Stadtgericht Berlin zugelassenen Anwälte glaubte der Schaffung verschiedener Klassen von Anwälten entgegentreten zu müssen und hielt deshalb die Beschränkung der Lokalisation durch Zulassung bei einem Kollegialgericht für angebracht, die anderen Beschlüsse empfahlen Zulassung auch bei den zum Stammlandgericht gehörenden Kammern für Handelssachen (Düsseldorf) oder gar Praxisfreiheit ohne Einschränkung (Frankfurt). Die Frankfurter Anwälte forderten überdies, den Abschnitt über die Reichsgerichtsanwälte zu streichen und das Auftreten vor dem höchsten Gericht allen deutschen Rechtsanwälten zu gestatten. Neu war ein aus Düsseldorf herrührender Vorschlag, der, auf lange Erfahrungen in Rheinpreußen sich stützend, in das Verzeichnis der ehrengerichtlichen Strafen die Suspension auf ein Jahr aufgenommen wissen wollte, sowie ein Antrag aus Berlin, das Rechtsmittel der Berufung bei Disziplinarurteilen in das der Revision zu ändern, „weil andernfalls dem Urteile des Standesgerichts kaum ein höherer Wert, als der einer gutachtlichen Aeußerung beiwohnt, wenn die tatsächliche Feststellung desselben durch einen höheren Gerichtshof abgeändert werden kann". Die Beseitigung der Berufung erschien den Antragstellern so wichtig, daß die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft als verhältnismäßig geringeres Uebel angesehen wurde.

Mit Rücksicht auf die nahe bevorstehende endgültige Stellungnahme des Reichstags[2]) und des Bundesrats zu dem Gesetzentwurfe war der sechste Deutsche Anwaltstag bereits auf den 8. und 9. März 1878 nach Frankfurt a. Main einberufen worden. Die Beratungen über den Regierungsentwurf waren als vornehmlichsten Gegenstand auf die Tagesordnung gesetzt worden. Justizrat Bohl-

[1]) § 5 des Entwurfes lautet: „Wer die zum Richteramte befähigende Prüfung bestanden hat, muß bei den Gerichten des Bundesstaates, in welchem die Prüfung bestanden ist, zur Rechtsanwaltschaft zugelassen werden, sofern er diese Zulassung binnen einem Jahre nach bestandener Prüfung beantragt. Dieses Recht erlischt, wenn der Antragsteller im Staatsdienst angestellt worden ist."

[2]) Der Reichstag hatte sich bereits in der Sitzung vom 12. Februar 1878, also vor dem sechsten deutschen Anwaltstage, mit dem Entwurf beschäftigt.

mann aus Berlin referierte über die Vorlage des Bundesrats und über die vom Reichstag hierzu bisher beschlossenen Aenderungen. Die anschließende Aussprache, in der sich die Redner wegen der Fülle des Stoffes darauf beschränkten, die Paragraphen des Entwurfs der Reihe nach durchzugehen, ließ erkennen, wie ernsthaft die Anwaltschaft sich in diesem entscheidenden Entwicklungsabschnitt der RAO mit den Problemen, die für sie Lebensfragen bedeuteten, beschäftigten. Waren in früheren Jahren die Entschließungen selten mit überwiegenden Mehrheiten zustandegekommen, so zeigte die Anwaltschaft jetzt unter dem Druck der kurz bevorstehenden Vollendung des Gesetzgebungswerkes eine Einmütigkeit, die darin ihren Ausdruck fand, daß selbst über die heißumstrittene Frage der Lokalisierung bald eine Einigung erzielt wurde [1]).

Im wesentlichen neue Gesichtspunkte wurden zu dem Entwurfe nicht vorgetragen; die Gründe, die zu den einzelnen Beschlüssen führten, waren dieselben, die schon immer die Stellungnahme der Anwaltschaft festgelegt hatten. Von den grundlegenden Paragraphen blieb mit Ausnahme des § 1, der die Vorbildung betrifft, kein einziger unbeanstandet. Auch die übrigen Vorschriften des Entwurfs fanden meist nicht die Zustimmung der Versammlung. Der Pflichtenkreis der Rechtsanwälte [2]) wurde erheblich eingeschränkt, das Aufsichtsrecht der Oberlandesgerichte über die Anwaltskammern und die Beiziehung der Staatsanwaltschaft zu den Ehrengerichtsverfahren abgelehnt.

Eine Gegenüberstellung der Beschlüsse des Anwaltstages zu den Vorschriften des Entwurfs zeigt die tiefe Kluft, die zwischen den Gesetzgebungsfaktoren und dem Berufskreise über die wesentlichsten Elemente der Neuordnung der Anwaltschaft bestand [3]).

Regierungsentwurf.	VI. Deutsche Anwaltstag.
1. Befähigung zum Richteramte. (§ 1).	1. Befähigung zum Richteramte.
2. Freizügigkeit, beschränkt auf den Bundesstaat, dem der Antragsteller angehört (§ 2).	2. Unbeschränkte Freizügigkeit innerhalb des Deutschen Reichs. (Fast einstimmig).

[1]) Haenle in JW 1878, S. 153.

[2]) JW 1878, S. 156 und S. 159.

[3]) In JW 1878, S. 157 ff. sind die Vorschriften des Entwurfs und die entsprechenden Beschlüsse des Anwaltstages aufgeführt.

3. Lokalisierung an ein bestimmtes Gericht (§ 7). In Konsequenz: Wohnsitz am Orte des Gerichts (§ 16).	3. Zulassung für den Bezirk eines Oberlandesgerichts oder bei dem Reichsgericht. (Große Mehrheit). Wohnsitz im Oberlandesgerichtsbezirk.
4. Freigebung der Rechtsanwaltschaft, aber mehrfache Einschränkung durch den sog. Sperrparagraphen (§ 11), Recht auf Zulassung bei einem anderen Gerichte erst nach fünfjähriger Praxisausübung (§ 9), Recht auf Zulassung nur innerhalb einer Ueberlegungsfrist von einem Jahr, kein Recht auf Zulassung für Staatsbeamte (§ 5).	4. Freie Advokatur ohne jede Einschränkung. Die §§ 5, 9, 11 des Entwurfs mit sehr großer Mehrheit abgelehnt.
5. Geschlossene Rechtsanwaltschaft beim Reichsgericht (§§ 95 bis 97).	5. Streichung des ganzen Abschnitts über die Rechtsanwaltschaft beim Reichsgericht.

Die Gegensätze zwischen Gesetzgeber und Anwaltstand, die auf dem sechsten Deutschen Anwaltstag ihren entschiedensten Ausdruck fanden, sind für die weitere Entwicklung des Gesetzes weniger bedeutsam gewesen, als es nach dieser Zusammenstellung scheinen mag. Es darf nicht übersehen werden, daß auf dem Anwaltstage die Belange der berufstätigen Anwälte in den Vordergrund gestellt wurden und berechtigte Staatsinteressen darüber vielfach zurücktraten, man sich wohl auch über die Tragweite mancher Neuerung, wie über die der freien Advokatur, für die außer den politischen keine sachlichen Gründe vorgebracht worden sind, nicht genügend klar war. Die Aufnahme solcher weitgehenden Beschlüsse in die RAO war von vorneherein nicht zu erwarten, hatte sich doch bisher zur Genüge bewiesen, daß keines der Gesetzgebungsorgane gewillt war, eine derartig freiheitliche Anwaltsverfassung anzunehmen. Man mag aber von der Erwägung ausgegangen sein, daß die einmütigen Entschließungen der Anwaltsversammlung nicht ohne Eindruck auf Bundesrat und Reichstag bleiben würden, und sie zu einer den Wünschen der Rechtsanwaltschaft entgegenkommenderen Haltung bewegen würden. Die Beschlüsse des Anwaltstages wurden dem Reichstage, dem Reichskanzleramte und dem Reichsjustizamte am 13. März 1878 übermittelt.

3. In der Sitzung vom 12. Februar 1878 wurde der Regierungsentwurf vom Reichstage zum ersten Male besprochen. Der preußische Staatssekretär Friedberg, der die Vorlage einführte, suchte nochmals darzulegen, daß der Entwurf im wesentlichen mit den Beschlüssen der Justizkommission übereinstimme. Lediglich über die Grenzen der Freigebung seien die verbündeten Regierungen anderer Auffassung, und zwar aus praktischen Beweggründen. Die Einfügung des Sperrparagraphen (§ 11), die Beschränkung der Ueberlegungsfrist auf ein Jahr (§ 5 Abs. 1) und die Versagung des Rechts auf Zulassung für Beamte (§ 5 Abs. 2) seien im Interesse der Justizverwaltungen und der Rechtspflege nicht zu umgehen, wenn sie auch ein Gefühl der Mißstimmung erwecken würden. Die politische Seite des Sperrparagraphen berührte Friedberg vorsichtigerweise nicht.

Wie bei derartig umfangreichen Entwürfen üblich, beschränkte sich die Debatte zunächst auf eine allgemeine Aussprache über die Grundzüge des Gesetzes, ohne daß zu den einzelnen Bestimmungen Stellung genommen wurde. Aufbau und Gliederung des Entwurfes, besonders die Gründlichkeit und Klarheit der Begründung fanden Anerkennung[1]). Darüber hinaus wurden aber die leitenden Gesichtspunkte des Entwurfs nach der jeweiligen politischen Einstellung der Redner widersprechend ausgelegt. Einig waren sich die Parteien nur in der Feststellung, daß ein Teil der Vorschläge im Reichstag eine Billigung nicht finden würde, so die erwähnten §§ 5 und 11 des Entwurfs, die als Ausfluß einer kleinlichen und übervorsichtigen, unpraktische Möglichkeiten in Rechnung stellenden Geisteshaltung empfunden wurde. Vor allem die in den Motiven angedeuteten Befürchtungen vor übermäßiger Abwanderung aus dem Richterstande in die Anwaltschaft erschien zu unwahrscheinlich, um eine derartig weitgehende Beschränkung zu rechtfertigen. Am Ende der Sitzung wurde die Durchberatung der einzelnen Bestimmungen des Entwurfs einer aus 21 Mitgliedern bestehenden Kommission übertragen.

Die Reichstagskommission nahm am 20. Februar 1878 die Arbeiten auf und legte das Ergebnis der Beratungen, die in der 24. Sitzung beendet wurden, Mitte April dem Plenum vor. Der Entwurf wurde von der Kommission in wesentlichen Punkten zugunsten der Anwaltschaft abgeändert, einzelne Vorschriften gemildert.

In der Frage der Verbindung der Anwaltschaft mit der Prokuratur und der Freigebung ging die Kommission sowohl mit den

[1]) Siegel S. 382.

Beschlüssen der Justizkommission, als auch mit den Regierungsvorschlägen grundsätzlich einig. So erwünscht die Freizügigkeit erschien, mußte der Antrag, dem Befähigten ein Recht auf Zulassung in jedem Bundesstaate zu gewähren, im Hinblick auf die bestehende Verschiedenheit der Vorbildung in den deutschen Staaten abgelehnt werden. Es wurde aber ein Antrag angenommen, dem Reichstag den Beschluß vorzulegen[1]): „Der Reichstag wolle beschließen, den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, dem Reichstag baldmöglichst einen Gesetzentwurf zur einheitlichen Regelung des juristischen Prüfungswesens in Deutschland vorzulegen." Einig war sich die Kommission in der Ablehnung des § 5 des Entwurfs, der die Beschränkung der Zulassung formulierte[2]). Es wurde erwogen, daß gerade den Richtern das Recht auf Zulassung eine erhebliche Garantie ihrer Unabhängigkeit biete. Die Zulassung solle nur dann versagt werden können, „wenn der Antragsteller, nachdem er die Fähigkeit zur Rechtsanwaltschaft erlangt hat, während eines Zeitraumes von drei Jahren weder als Rechtsanwalt zugelassen, noch ein Reichs-, Staats- oder Gemeindeamt bekleidet hat, noch im Justizdienst oder als öffentlicher Lehrer des Rechts an einer deutschen Universität tätig gewesen ist." Um in der Uebergangszeit die Justizverwaltungen vor übermäßigen Uebertritten aus dem Staatsdienste in die Anwaltschaft zu schützen, sollten sie ermächtigt werden, auf die Dauer von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der RAO Staatsbeamten die Zulassung zu verweigern.

Ueber das Problem der Lokalisierung erhob sich in der Kommission ein umfassender Meinungsaustausch. Eingehend wurde erörtert, ob eine besondere Zulassung bei den Amtsgerichten stattfinden solle, eine Frage, die überhaupt während des ganzen Kampfes um die neue Anwaltsverfassung zu den bestrittensten gehörte. Man einigte sich in der zweiten Lesung auf eine Vorschrift, nach

[1]) Siegel S. 403; Siegeth, Anhang S. 88.

[2]) Bayern hatte im Bundesrat folgende Fassung vorgeschlagen: „Wer wenigstens zwei Jahre als Richter, als ordentlicher Rechtslehrer an einer deutschen Universität als Staatsanwalt oder als Fiskal angestellt war, muß bei den Gerichten des Bundesstaates, in welchem die Anstellung stattgefunden hatte, zur Rechtsanwaltschaft zugelassen werden. Die Landesjustizverwaltung kann in Ansehung derjenigen, welche einen Ruhegehalt vom Staat genießen, die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft von dem Verzichte auf den Ruhegehalt abhängig machen." Der Antrag fand nicht die Zustimmung des Bundesrats. Hierdurch erledigte sich der weitere Antrag Bayerns, einen § 11 a einzuschalten: „Die Zulassung des Antragstellers kann versagt werden, wenn dieselbe nach der ihn zum Richteramte befähigenden Prüfung oder nach seinem Rücktritte von dem Staatsdienste oder von der Rechtsanwaltschaft nicht innerhalb fünf Jahren beantragt worden ist." (Prot. der Verhandl. des Bundesrats 1877, § 443, S. 260).

der in der Regel die Zulassung bei einem bestimmten Kollegialgericht erfolgen solle. Würde der Rechtsanwalt bei einem Landgericht zugelassen, so könne er seinen Wohnsitz auch am Orte eines Amtsgerichts nehmen. Die vom Entwurf geforderte Urlaubsnachsuchung im Falle längerer Abwesenheit wurde, den lebhaften Wünschen aus dem Anwaltstande entsprechend [1]), in eine bloße Anzeigepflicht und in die Verpflichtung, für einen geeigneten Stellvertreter zu sorgen, umgewandelt.

Zu dem Abschnitt über die Anwaltskammern wurde der Antrag gestellt, die Anwaltskammern auf den Bezirk eines Landgerichts zu beschränken [2]), damit der Zweck der Kammern, eine enge Fühlungnahme ihrer Mitglieder herbeizuführen, besser erreicht werde. Der Vorschlag wurde jedoch abgelehnt. Es wurde weiter beantragt [3]), in das Verzeichnis der ehrengerichtlichen Strafen die Suspension einzufügen, um die zwischen Geldstrafe und völliger Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft bestehende Lücke auszufüllen. Hiergegen wurde geltend gemacht, daß die Suspension dem damit bestraften Rechtsanwalte einen Makel anhänge, der seine Stellung auch für spätere Zeit meist unhaltbar mache, und gewöhnlich der Vorläufer der Ausschließung sei. Auch dieser Antrag fand keine Zustimmung. Ein Teil der Kommission sprach sich gegen die vom Entwurf vorgesehene Mitwirkung der Staatsanwaltschaft im Disziplinarverfahren aus, und wollte die Funktion des Anklägers einem gewählten Rechtsanwalte übertragen. Man fürchtete, daß durch Einführung der Staatsanwaltschaft, als eines der Rechtsanwaltschaft fremd gegenüberstehenden Elementes in das ehrengerichtliche Verfahren eine unerwünschte Beeinträchtigung des Standesbewußtseins und eine unliebsame Einmischung in die Ansichten über den Begriff der Standesehre erfolge. Für den Entwurfsvorschlag wurde angeführt, daß nicht nur der Anwaltstand, sondern auch der Staat ein Interesse an der Reinerhaltung des Standes habe, überdies der Tätigkeit des Staatsanwaltes von seinen Gegnern ein viel zu großes Gewicht beigelegt werde, da die Anträge des Vertreters der Anklage in der Hauptsache der Entscheidung der Standesgenossen unterliegen würden. Die Ausschaltung der Staatsanwaltschaft sei auch erfahrungsgemäß nicht zu empfehlen: in Hannover, wo sie durchgeführt gewesen sei, habe man sie nach kurzer Zeit wieder aufgehoben. Nach langer Debatte

---

[1]) Ein dahingehender Antrag war bereits früher vom Bundesrat abgelehnt worden (Prot. d. Verhandl. des Bundesrats 1877, § 443, S. 261).
[2]) Siegeth Anh. S. 49, S. 50.
[3]) Siegeth Anh. S. 56.

wurde die Vorlage unverändert angenommen. Schließlich übertrug die Kommission die zweite Instanz des Disziplinarverfahrens dem neu zu bildenden Ehrengerichtshof.

Größere Meinungsverschiedenheiten ergaben sich bei den Beratungen über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beim Reichsgericht. Der von der Regierung gemachte Vorschlag, die Entscheidung dem freien Ermessen des Reichskanzlers zu überlassen, wurde allseits abgelehnt, da er dem Prinzip der freien Advokatur widerspreche und Gelegenheit zu ungerechtfertigten Einflüssen gebe[1]). Die Kommission entschied sich in erster Lesung für zwei Anträge, von denen der erste das vollendete fünfunddreißigste Lebensjahr als Voraussetzung für die Zulassung beim Reichsgericht vorsah, der zweite in Ergänzung dazu forderte, daß der Antragsteller bereits fünf Jahre die Rechtsanwaltschaft ausgeübt habe. Als jedoch im weiteren Verlauf der Beratungen von der Regierung ein Gutachten des Reichsoberhandelsgerichts vorgelegt wurde, das sich eindeutig gegen den in erster Lesung gefaßten Beschluß aussprach, wurde beschlossen, die Entscheidung über die Zulassung dem Reichsgerichtspräsidenten vorzubehalten.

4. Die Kommissionsvorlage, über die Rechtsanwalt Wolffson aus Hamburg einen umfangreichen Bericht erstattete, kam am 11. Mai 1878 im Reichstage zur Beratung[2]). Die Bestimmungen, die sich mit den Voraussetzungen für die Zulassung befaßten, wurden fast ohne Aussprache angenommen. Damit hatte der Kampf um die Freigebung endgültig in einer die beiden entgegengesetzten Standpunkte vermittelnden Vorschrift seinen gesetzlichen Niederschlag gefunden. Eine umfassendere Diskussion erhob sich erst über die Frage der Lokalisierung, und hier war es jetzt die Frage der Amtsgerichtsanwälte, deren Lösung Schwierigkeiten machte. Der Berichterstatter legte noch einmal die Gründe dar, die zu den Beschlüssen der Kommission geführt hatten. Es habe sich hierbei hauptsächlich um das Problem der Amtsgerichtsanwälte gehandelt. In Kreisen der Anwaltschaft würden die lediglich bei den Amtsgerichten zugelassenen Rechtsanwälte als Anwälte zweiter Klasse angesehen werden, da sie keine Befugnisse haben würden, die nicht jeder Landgerichts- und Oberlandesgerichtsanwalt auch besitze. Die natürliche Folge sei, daß sich an den Amtsgerichten nur geringwertigere Kräfte niederlassen würden. Deshalb habe die Kommission für nötig erachtet, den Amtsgerichtsanwälten nicht nur die Möglichkeit, sondern das Recht auf Zulassung bei dem übergeord-

[1]) Siegel S. 446.
[2]) Siegel S. 475 ff.

neten Landgericht einzuräumen. Da ein dahinzielender Beschluß aber eine besondere Unterscheidung zwischen Landgerichts- und Amtsgerichtsanwälten überflüssig gemacht haben würde, sei beschlossen worden, die Institution der Amtsgerichtsanwälte fallen zu lassen und nur beim Landgericht Anwälte zuzulassen, diesen aber freizustellen, ihren Wohnsitz am Orte eines Amtsgerichts zu nehmen.

Die Kommissionsvorschläge fanden keine allgemeine Zustimmung. Schon in den Beratungen war von Seiten der Regierung zum Ausdruck gebracht worden, daß der Bundesrat an dem Erfordernis einer besonderen Amtsgerichtsanwaltschaft festhalte. Lasker brachte einen Vermittlungsvorschlag ein, der wieder eine besondere Zulassung bei den Amtsgerichten vorsah, die Zulassung beim übergeordneten Landgericht zwar für zulässig erklärte, ein Recht darauf aber nur zugestand, wenn Oberlandesgericht und Anwaltskammervorstand sie übereinstimmend als wünschenswert erklärten. In der Diskussion über diesen Vorschlag wurde von den Beauftragten der Regierungen angedeutet, daß die Ablehnung des Antrages wahrscheinlich das ganze Gesetz für den Bundesrat unannehmbar machen würde. Trotzdem wurde schließlich der Antrag Lasker mit 106 gegen 105 Stimmen abgelehnt, der Kommissionsvorlage mit geringer Mehrheit zugestimmt. Die Abschnitte über die Rechte und Pflichten der Rechtsanwälte, über die Anwaltskammern und über das ehrengerichtliche Verfahren wurden in gemeinsamer Abstimmung ohne Aussprache angenommen. Ein Versuch, die Entscheidung über die Zulassung beim Reichsgericht doch dem Reichskanzler zuzusprechen, scheiterte. Schließlich wurde die in dem sogenannten Sperrparagraphen vorgesehene fünfjährige Uebergangsfrist auf drei Jahre abgekürzt.

In der dritten Lesung, einige Tage nach Beendigung der zweiten Berautng, tauchte eine neue Schwierigkeit auf. Auf einen Bericht über die vom Reichstage in zweiter Lesung gefaßten Beschlüsse hin hatte der Bundesrat am 19. Mai 1878 beschlossen, bei Eintritt in die dritte Lesung die Erklärung abzugeben, daß die Entschließung des Reichstags über die Zulassung der Amtsgerichtsanwälte bei den Landgerichten den verbündeten Regierungen die ganze RAO unannehmbar mache. Dagegen würde die Annahme des von Lasker gestellten Vermittlungsvorschlages durch den Reichstag die Einigung über den Gesetzentwurf sicherstellen. Der Bundesrat beabsichtigte ferner, auf weitere Ausdehnung der in zweiter Lesung angenommenen Uebergangsbestimmung, die den zur Zeit vorhandenen Rechtsanwälten für drei Jahre das Recht auf Frei-

zügigkeit beschränkte, zu drängen, ohne indes davon die Annahme des Entwurfs abhängig machen zu wollen [1]). Der Bundesrat hatte erkannt, daß der Zeitpunkt günstig war, um auf den Reichstag einen Druck auszuüben. Der Reichstag war der langen Kämpfe müde und schien, um das Gesetz bald verabschieden zu können, zu Zugeständnissen bereit zu sein. Der Antrag Lasker, der in der zweiten Beratung durch eine Zufallsmehrheit abgelehnt worden war, wurde neu gestellt und nach kurzer Debatte angenommen. Bei der Gesamtabstimmung über den Entwurf wurde das Gesetz mit sehr erheblicher Mehrheit vom Reichstage bestätigt. Am 21. Juni 1878 erteilte auch der Bundesrat dem Entwurf seine Zustimmung [2]). Das Gesetz wurde unter dem 1. Juli 1878 in Nummer 23 des Reichsgesetzblattes verkündet und trat am 1. Oktober 1879 in Kraft.

Die RAO wurde von der Rechtsanwaltschaft hingenommen, ohne daß sie sich nachträglich noch mehr als oberflächlich damit befaßte. Es wurde anerkannt, daß durch die RAO die Rechtseinheit in Deutschland gefördert und erst ein eigentlicher Berufsstand geschaffen worden sei. In der nächsten Zeit nahmen auch die Kämpfe um die kommende Gebührenordnung, mit deren Vorarbeiten inzwischen begonnen worden waren, das volle Interesse der Rechtsanwaltschaft in Anspruch.

[1]) Prot. der Verhandl. des Bundesrats 1878, § 309, S. 204.
[2]) Prot. der Verhandl. des Bundesrats 1878, § 389, S. 263.

III. Grundgedanken und Bedeutung der RAO.

Die RAO gibt die Rechtsanwaltschaft bei den Gerichten mit Ausnahme des Reichsgerichts frei. Dieser Grundsatz war die selbstverständliche Voraussetzung für die Neuordnung des Anwaltstandes und hat als integrierender Bestandteil der RAO im Gesetz keinen positiven Ausdruck gefunden. § 13 RAO bringt die Freigabe der Advokatur jedoch klar zum Ausdruck, indem er bestimmt, daß wegen mangelnden Bedürfnisses die Zulassung nicht versagt werden dürfe. Wer die vom Gesetz geforderte Vorbedingung, Befähigung zum Richteramte (§ 1), erfüllt, hat, sofern nicht einer der gesetzlich festgelegten Gründe vorliegt, ein Recht auf Zulassung. Die Gründe, aus denen die Zulassung versagt oder zurückgenommen wird (§§ 5, 6, 14, 15, 21, 22), liegen in persönlichen Verhältnissen des Betroffenen (Unwürdigkeit, körperliche oder geistige Gebrechen), oder im Interesse der Rechtspflege (andauernde nichtjuristische Beschäftigung).

Das Recht auf Ausübung der Rechtsanwaltschaft beschränkt sich auf den Bundesstaat, dem der Antragsteller angehört (§ 4).

Die Zulassung des bei einem Amtsgericht tätigen Anwaltes bei dem übergeordneten Landgericht steht, abgesehen von dem Bedürfnisfalle, im Ermessen der Landesjustizverwaltung (§ 9). Der bei einem Kollegialgericht zugelassene Rechtsanwalt ist auf seinen Antrag hin zugleich bei einem anderen am Orte seines Wohnsitzes befindlichen Kollegialgericht zuzulassen, wenn es dem Interesse der Rechtspflege förderlich ist (§ 10). Der Anwalt muß grundsätzlich am Orte des Gerichts, bei dem er zugelassen ist, seinen Wohnsitz nehmen (§ 18). Bei jedem Gericht ist eine Liste der bei demselben zugelassenen Rechtsanwälte zu führen; die Befugnis zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft beginnt mit der Eintragung in die Liste (§ 20).

Der Kreis der Rechte des Anwalts wird durch die §§ 26 und 27 des Gesetzes umgrenzt. Der Rechtsanwalt kann vor jedem Gericht innerhalb des Reichs, einschließlich des Reichsgerichts, Verteidigungen führen, als Beistand auftreten und Vertretungen übernehmen (§ 26). Die Aufgaben des Rechtsanwalts im engeren Sinne, die Prozeßvertretung im Anwaltsprozeß, kann jedoch nur der beim Prozeßgericht zugelassene Anwalt übernehmen. Auch im Anwaltsprozeß kann aber jeder Rechtsanwalt die Ausübung der Parteirechte übernehmen, d. h. er kann mit Ausnahme der Antragstellung und mit der Einschränkung, daß der prozeßbevollmächtigte Rechtsanwalt Erklärungen und Handlungen des die Parteirechte Ausführenden sofort widerrufen und berichtigten kann, alle

Rechte wahrnehmen[1]). Darüber hinaus kann der zum Prozeßbevollmächtigten bestellte Rechtsanwalt jedem anderen Rechtsanwalte die Vertretung übertragen (§ 27).

Noch kürzer als über die rechtsanwaltschaftlichen Rechte spricht sich die RAO über die Pflichten des Anwalts aus. § 28 verpflichtet den Rechtsanwalt schlechthin „seine Berufstätigkeit gewissenhaft auszuüben, und durch sein Verhalten in Ausübung des Berufs, sowie außerhalb desselben sich der Achtung würdig zu zeigen, die sein Beruf erfordert." Einzelne besonders aufgeführte Verpflichtungen enthalten die §§ 29 bis 32. Danach hat der Rechtsanwalt die Ablehnung eines Mandates — zur Mandatsübernahme ist er nicht verpflichtet — unverzüglich zu erklären (§ 31). Er hat seine anwaltschaftliche Hilfe zu versagen, wenn er für eine pflichtwidrige Handlung in Anspruch genommen wird, oder in derselben Sache die andere Partei vertreten hat, oder als Richter an einer Entscheidung über den Prozeß teilgenommen hat (§ 32).

Die innerhalb des Bezirks eines Oberlandesgerichts zugelassenen Rechtsanwälte bilden eine Anwaltskammer, die ihren Sitz am Orte des Oberlandesgerichts nimmt (§ 41). Als Organ der Kammer hat der Vorstand, der aus mindestens neun und höchstens fünfzehn Mitgliedern besteht, vornehmlich die Aufsicht über die Mitglieder der Kammer zu üben und die Disziplinargewalt zu handhaben (§ 49). Die Aufsicht über den Geschäftsbetrieb der Anwaltskammern steht dem Präsidenten des Oberlandesgerichts zu (§ 59).

Ein Rechtsanwalt, der seine Pflichten verletzt, hat die ehrengerichtliche Bestrafung verwirkt (§ 62). Die Strafen zerfallen in Warnung, Verweis, Geldstrafe bis zu dreitausend Mark und Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft. Der Vorstand der Anwaltskammer entscheidet als Ehrengericht in der Besetzung von fünf Mitgliedern (§ 67). Gegen den beschuldigten Anwalt findet ein den Grundsätzen der Strafprozeßordnung entsprechendes förmliches Verfahren statt, ohne daß deren Zwangsmittel wie Verhaftung, vorläufige Festnahme und Vorführung zulässig sind (§ 72). Gegen das Urteil des Ehrengerichts ist die Berufung an den Ehrengerichtshof, der sich aus dem Präsidenten des Reichsgerichts als Vorsitzenden, drei Mitgliedern des Reichsgerichts und drei Mitgliedern der Anwaltskammer beim Reichsgericht zusammensetzt, zulässig (§ 90).

Eine Sonderstellung nimmt die Rechtsanwaltschaft beim Reichsgericht ein. Die Zulassung und deren Zurücknahme erfolgt

[1]) Friedländer, RAOKom., Anm. 44 zu § 25, S. 129.

durch das Präsidium des Reichsgerichts nach freiem Ermessen (§ 99). Die Reichsgerichtsanwälte dürfen bei einem anderen Gericht weder zugelassen werden noch auftreten (§ 100), auch ist ihnen verboten, einen beim Reichsgericht nicht zugelassenen Rechtsanwalt als Unterbevollmächtigten zu bestellen (§ 101). Im übrigen finden die allgemeinen Vorschriften der RAO für die beim Reichsgericht zugelassenen Anwälte entsprechende Anwendung (§ 98).

Einige Uebergangsvorschriften beugen den bei Ueberleitung in die neue Ordnung etwa auftretenden Schwierigkeiten vor. Im Interesse einer gesicherten Rechtspflege gibt § 110 den Landesjustizverwaltungen für einen Zeitraum von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes die Möglichkeit, die Zulassung denjenigen Antragstellern zu versagen, die sich im Justizdienste befinden oder aus demselben ausgeschieden sind, ohne in einen anderen Zweig des Reichs- oder Staatsdienstes oder in ein besoldetes Gemeindeamt übergegangen oder zur Rechtsanwaltschaft zugelassen worden zu sein. Mit Rücksicht auf die zur Zeit des Inkrafttretens der RAO vorhandenen Rechtsanwälte suchen einige Vorschriften unvermeidliche Härten, die durch die Umstellung hervorgerufen werden, zu mildern. Für die bereits zugelassenen Rechtsanwälte können von den Vorschriften über die Vorbildung, über die Residenzpflicht und über die Lokalisation abweichende Regelungen getroffen werden (§§ 107 bis 109).

Die Bedeutung der RAO liegt in der Schaffung einer deutschen, ehrenhaften und unabhängigen Anwaltschaft. Voraussetzung für die Entstehung und Anerkennung eines deutschen Standes war das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit aller deutschen Anwälte. Die RAO hat diesen Teil der ihr gestellten Aufgabe, durch Vereinheitlichung des Rechtsanwaltstandes die Würde des anwaltschaftlichen Berufes zu heben und die Rechtseinheit zu fördern, grundsätzlich im Sinne der Anwaltschaft entschieden. Lediglich die Forderung nach unbeschränkter Freizügigkeit blieb vorläufig noch unerfüllt. Die Freizügigkeit wäre aber, so erstrebenswert sie im Interesse der nationalen Einheit sein mochte, nicht sehr bedeutsam gewesen, da von ihr wohl nur selten Gebrauch gemacht worden wäre. Das lag begründet in dem bis zur Jahrhundertwende vorherrschenden und in den einzelnen Bundesstaaten verschiedenen Landesrecht, das den Antragsteller davon abgehalten hätte, in einem Staate mit fremden Recht die Zulassung nachzusuchen. Dazu kam die Sorge, in einem Lande mit ungewohnten Sitten und anderen Gewohnheiten nicht Fuß fassen zu können.

Die RAO hat die Rechtsanwaltschaft von der staatlichen Konzessionierung befreit, und die Ueberwachung durch die Organe des Staates auf das Notwendigste beschränkt. Nach der Auffassung der RAO muß der Rechtsanwalt, um seinen Beruf richtig ausüben zu können, unabhängig und ohne Rücksichten nach irgendeiner Seite hin, den Kampf ums Recht führen. Dieser Grundsatz ist von der Rechtsanwaltschaft selbst in den wirtschaftlichen Notzeiten der letzten Jahre als richtig erkannt und verfochten worden.

Mit dem Inkrafttreten der RAO sind alle landesrechtlichen Vorschriften über die in der RAO geregelten Materien, wie die Einrichtung der Rechtsanwaltschaft, die Zulassung zu ihr, die Rechte und Pflichten der Rechtsanwälte und die Organisation und Tätigkeit der Anwaltskammern, außer Kraft getreten (Art. 2 RV (1871); Art. 13, Abs. 1 RV (1919)[1]). Da die RAO aber mit dem Gerichtsverfassungsgesetz, der Zivilprozeßhandlung, der Strafprozeßordnung und der Konkursordnung in organischem Zusammenhange steht, ist ihr Geltungsbereich durch die von den übrigen Reichsjustizgesetzen umfaßten Rechtsgebiete begrenzt. Die Regelung der nicht den Justizgesetzen unterworfenen Gebiete der sachwalterischen und advokatorischen Tätigkeit bleiben der Landesgesetzgebung überlassen[2]). Für das Rechtsverhältnis zwischen dem Anwalte und seinem Mandanten, das durch die RAO nur oberflächlich erfaßt worden ist, blieben bis 1900 die Landesgesetze, später das Bürgerliche Gesetzbuch maßgebend. Nicht aufgenommen in die RAO ist das Gebührenwesen der Rechtsanwälte, das hauptsächlich durch die Gebührenordnung für Rechtsanwälte und durch einige in anderen Gesetzen verstreute Vorschriften geregelt ist. Auch die Frage, inwieweit neben der Rechtsanwaltschaft das Notariat oder ein besoldetes Gemeindeamt übernommen werden kann, hat die RAO nicht entschieden.

---

[1]) Friedländer, RAOKom. zu § 103.
[2]) RGSt. in JW 1880, S. 77 .

IV. Die Novellen zur RAO.

I.

1. Die erste Ergänzung der RAO erfolgte durch Artikel X des Einführungsgesetzes zu dem Gesetze, betreffend Aenderungen der Zivilprozeßordnung vom 17. Mai 1898 (RGBl. 1898 S. 332). Aus Anlaß des Inkrafttretens des Bürgerlichen Gesetzbuches wurde die Uebergangsbestimmung des § 114 RAO durch einen Zusatz ergänzt, der den Landesjustizverwaltungen die Möglichkeit gab, die Zulassung der im Interesse lokaler Verhältnisse bei den Oberlandesgerichten zugelassenen Landgerichtsanwälte auch über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGB hinaus zu erstrecken. Die durch die Novelle von 1898 erfolgte Aenderung der Zivilprozeßordnung hat im Uebrigen nicht dazu geführt, die nicht mehr passenden Verweisungen in der RAO auf die Zivilprozeßordnung richtigzustellen [1]).

2. Durch Artikel I Nr. VIII der Verordnung vom 22. März 1891 (RGBl. 1891, S. 22) wurde der Geltungsbereich der RAO auf die 1890 erworbene Insel Helgoland ausgedehnt.

3. Gleichzeitig mit einem sehr umstrittenen Gesetz über die Zuständigkeit des Reichsgerichts wurde ein Gesetz, betreffend Aenderung der RAO am 22. Mai 1910 (RGBl. 1910, S. 772) erlassen, das am 1. Juni 1910 in Kraft trat. Die Novelle beseitigte einige Mißstände, die durch das schnelle Anwachsen der Anwaltschaft infolge des wirtschaftlichen Aufschwunges um die Jahrhundertwende aufgetreten waren.

Hinter § 32 RAO wurde ein neuer Paragraph 32 a eingeschaltet, der die Verjährungsfrist der Regreßansprüche aus dem Anwaltsvertrage auf fünf Jahre beschränkte. Durch die Einfügung dieser Bestimmung wurde einem auf dem achtzehnten Deutschen Anwaltstage [2]) geäußerten Wunsche nach Abkürzung der bisher geltenden regelmäßigen dreißigjährigen Haftungsfrist für Verletzung der dem Rechtsanwalte seinem Klienten gegenüber aus dem Rechtsverhältnisse obliegenden Pflichten entsprochen. Es hatte sich nämlich wiederholt gezeigt, daß bei der Eigenart des Anwaltberufes mit ihrer Vielzahl von Auftragsverhältnissen, die mehrere Jahre zurückliegenden Mandate von Seiten des Anwaltes meist unkontrollierbar waren. Der Ausgang des Regreßprozesses wurde daher oft durch die mehr oder minder wahrheitsgemäße Aussage des Klägers zu dessen Gunsten entschieden.

§ 41 a RAO, durch die gleiche Novelle in das Gesetz auf-

[1]) Friedländer, RAOKom. S. 4.
[2]) JW. 1907, S. 647 ff.

genommen, ermöglicht die Bildung einer zweiten Anwaltskammer, wenn die Zahl der in einem Oberlandesgerichtsbezirke zugelassenen Anwälte tausend übersteigt. Diese Vorschrift wurde durch eine Petition der Rechtsanwälte in der Provinz Brandenburg veranlaßt, die eine Aufteilung des Anwaltskammerbezirkes Berlin forderte [1]). Die Zahl der Rechtsanwälte im Bezirk des Kammergerichts war übermäßig gewachsen und schädigte die Zusammenarbeit der Anwaltskammermitglieder. Dazu kam, daß die Interessen der meist in Berlin zugelassenen Landgerichtsanwälte und die der Amtsgerichtsanwälte in der Provinz Brandenburg auseinandergingen. Es war zu Reibungen und selbst zu beleidigenden Auseinandersetzungen gekommen, da behauptet wurde, daß die Berliner Anwälte die Interessen der Amtsgerichtsanwälte in der Provinz, die im Anwaltskammervorstande nur schwach vertreten waren, nicht genügend wahrnehmen würden [2]).

Schließlich wurde durch Aenderung des § 90 RAO die Voraussetzung für die Bildung eines zweiten Senates bei dem Ehrengerichtshofe geschaffen [3]). Auch diese Neuerung lag begründet in dem starken Anwachsen der Rechtsanwaltschaft und in der damit verbundenen von Jahr zu Jahr steigenden Belastung des Geschäftsganges des Ehrengerichtshofes. Zum Schaden des Anwaltstandes mußten bisher Spruchtermine viele Monate hinausgeschoben werden, sodaß unwürdige Elemente in den Reihen der Anwälte vorläufig ungestört ihre Praxis weiter ausüben, grundlos angeschuldigte Rechtsanwälte erst nach langer Zeit von dem auf ihnen lastenden Verdacht befreit werden konnten.

4. Im Rahmen des während des Krieges erlassenen Notrechts erging die Bundesratsverordnung vom 9. März 1916, betreffend die Stellvertretung von Rechtsanwälten und die Beschlußfähigkeit der Vorstände der Anwaltskammern (RGBl. 1916, S. 156). Nach § 25 RAO verlor der Vertreter eines Anwaltes seine öffentlichtrechtliche Vertretungsmacht, sobald der vertretene Rechtsanwalt gestorben war. Rechtshandlungen, die er für den verstorbenen Anwalt vornahm, waren von diesem Augenblick an nichtig. Diese Bestimmung mußte in Kriegszeiten, in denen das Ableben von Kriegsteilnehmern oft erst nach geraumer Zeit bekannt wurde, notwendig zu Rechtsunsicherheit führen [4]). Um diesen Uebelstand zu beseitigen, wurde im Anschluß an eine schon früher [5]) vorgeschlagene Gesetzesvorschrift die Verordnung vom 9. März 1916 erlassen. Es sind

[1]) JW 1910, S. 546.
[2]) Steno.Ber. der Reichstags-Verhandl. in JW 1910, S. 526.
[3]) JW 1910, S. 420.
[4]) Friedländer in JW 1916, S. 463.
[5]) Hertel in DJZ 1914, S. 1256.

danach Rechtshandlungen, die ein bestellter Vertreter vorgenommen hat, nicht deshalb nichtig, weil der vertretene Rechtsanwalt zur Zeit der Bestellung des Vertreters oder zur Zeit der Vornahme der Rechtshandlung bereits gestorben ist, ohne aus der Liste der Rechtsanwälte gestrichen zu sein.

§ 2 der gleichen Verordnung greift materiell in § 55 RAO, der von der Beschlußfähigkeit der Anwaltskammervorstände handelt, ein, ohne ihn formell zu ändern. Die Novelle will verhüten, daß die Vorstände der Anwaltskammern ihre Beschlußfähigkeit verlieren, wenn durch die Teilnahme am Kriege eine solch große Zahl der Vorstandsmitglieder verhindert oder verstorben [1]) war, daß die zur Beschlußfähigkeit erforderliche Mehrheit fehlte.

Die Bundesratsverordnung, die mit dem Tage ihrer Verkündung in Kraft trat und vorläufig nur für die Zeit des Krieges erlassen worden war, sollte an einem vom Reichskanzler zu bestimmenden Zeitpunkte aufgehoben werden. Die Aufhebung ist jedoch nicht erfolgt, der über die Stellvertretung handelnde § 1 der Verordnung gilt heute noch [2]), der die Beschlußfähigkeit der Anwaltskammervorstände sicherstellende § 2 ist zwar formell nicht außer Kraft gesetzt worden, scheint heute aber seine praktische Bedeutung verloren zu haben [3]).

II.

In der Nachkriegszeit ergingen eine Reihe von Ergänzungsgesetzen zur RAO, in denen die Gedanken der veränderten politischen Anschauungen zum Ausdruck kamen.

5. Die Verordnung betreffend die Zulassung von Rechtskundigen im Vorbereitungsdienste zur Stellvertretung von Rechtsanwälten vom 1. Juni 1920 (RGBl. 1920, S. 1108), die eine unmittelbare Aenderung der RAO brachte, war noch eine Folge des Krieges und rein technischer Natur. Sie verkürzte die in § 25 Abs. 1 und 3 RAO geforderte zweijährige Beschäftigung der Referendare im Vorbereitungsdienste als Voraussetzung für die Zulassung als Generalsubstituten eines Anwaltes auf ein Jahr und drei Monate. Diese Maßnahme suchte den nach Beendigung des Krieges auftretenden Mangel an Juristen auszugleichen, und wollte den Referendaren, die Kriegsteilnehmer waren, die Möglichkeit geben, sich in gewissem Umfange während des Vorbereitungsdienstes entgeltlich zu beschäftigen [4]).

[1]) Die verstorbenen Vorstandsmitglieder wurden bis zur Ersatzwahl bei Feststellung der Beschlußfähigkeit mitgezählt (Friedländer in JW. 1916, S. 464).

[2]) Friedländer, RAOKom. Fußnote 2 zu § 24 RAO, S. 115, und Anm. 35 zu § 25 RAO, S. 127.

[3]) Friedländer, RAOKom. Anm. 2 zu § 55 RAO, S. 396.

[4]) JW 1920, S. 431.

6. Am 11. Juli 1922 wurde das Gesetz über die Zulassung der Frauen zu den Aemtern und Berufen der Rechtspflege (RGBl. 1922 I, S. 537) erlassen. Artikel 1 des Gesetzes bestimmt, daß die Fähigkeit zum Richteramte auch von Frauen erworben werden kann. Daraus folgt mittelbar, daß die Frauen auch bezüglich der Befähigung zur Rechtsanwaltschaft den Männern gleichgestellt sind. Schon vor dem Kriege hatte ein Teil der Frauen Forderungen nach Zulassung zum Rechtsstudium und nach Eintritt in die richterliche und anwaltschaftliche Laufbahn gestellt[1]). Aber erst auf Grund des Artikel 109 RV (1919), der Männern und Frauen grundsätzlich gleiche staatsbürgerliche Rechte und Pflichten einräumte, erschien die Möglichkeit der Zulassung der Frauen zur Rechtsanwaltschaft in ein neues, entscheidendes Stadium zu treten, wenn sie auch im Hinblick auf die Bedeutung des Artikels 109, der nach einer Auffassung lediglich einen programmatischen Rechtssatz enthielt, bestritten wurde. Ein im Jahre 1921 in den Reichstag eingebrachter Antrag, betreffend den Entwurf eines Gesetzes über die Gleichstellung der Frauen in der Justiz, der den Frauen das Recht auf Zulassung geben sollte, hatte zunächst nicht die Zustimmung des Rechtsausschusses des Reichstags, dem die Vorlage zur Beratung überwiesen worden war, gefunden[2]). Bevor der Entwurf an das Plenum gelangte, dessen Stellungnahme zweifelhaft erschien, wurde zu der Frage der Beschäftigung der Frauen in der Rechtspflege auf Wunsch der Reichsregierung auf der vierzehnten Vertreterversammlung des Deutschen Anwaltsvereins Stellung genommen. Die Referenten legten mit betonter Leidenschaftslosigkeit die Gründe für und gegen die Zulassung der Frauen zur Rechtsanwaltschaft dar. Einige Anträge, die einen vermittelnden Standpunkt einnahmen, und teils den Frauen die Fähigkeit zum Richteramte absprachen, sie für den Beruf des Rechtsanwaltes jedoch für geeignet hielten, teils die Entscheidung der Frage vorläufig zurückstellen wollten, fanden nicht die Billigung der Versammlung. Mit 45 gegen 22 Stimmen wurde ein Beschluß gefaßt, der den Frauen die Befähigung als Richter oder Anwalt gänzlich absprach. Hierbei wurde festgestellt, daß die Tätigkeit der Frauen in der Justiz zu einer Schädigung der Rechtspflege führen würde und aus diesem Grunde nicht ratsam sei[3]). Hier stießen eben weltanschauliche Gegensätze aufeinander, dazu kamen Sorgen um die wirtschaftliche Existenz der berufstätigen Anwälte, sodaß eine sach-

[1]) Stranz in DJZ 1908, S. 1148.
[2]) JW 1922, S. 1267.
[3]) JW 1922, S. 1268.

liche Aussprache und objektive Beurteilung der Frage von vorneherein aussichtslos erschien.

Das Gesetz vom 11. Juli 1922 gibt den Frauen unter den gleichen Voraussetzungen wie den Männern die Rechtsanwaltschaft frei. Als Folge dieser Neuerung ist zu den in § 14 RAO aufgezählten freigestellten Versagungsgründen ein neuer hinzugetreten, der den Fall betrifft, daß der (männliche oder weibliche) Rechtsanwalt mit einem bei dem betreffenden Gerichte angestellten (männlichen oder weiblichen) Richter verehelicht ist oder war (Art. VI des Gesetzes). Die Regelung einer anderen Schwierigkeit, die durch die Zulassung der Frauen auftreten kann, ist von den Gesetzgebungsorganen übersehen worden: für den Fall, daß eine verheiheiratete Frau die Rechtsanwaltschaft ausüben will, kann der Ehemann verhindern, daß seine Ehefrau am Orte des Gerichts ihren Wohnsitz nimmt (§ 10 BGB, § 18 RAO)[1]).

7. Einige Aenderungen der RAO wurden durch die fortschreitende Geldentwertung in der Inflationszeit veranlaßt, so Artikel VIII des Gesetzes vom 27. April 1923 (RGBl. 1923 I, S. 256), Artikel III des Gesetzes vom 13. Oktober 1923 (RGBl. 1923, I, S. 944) und Artikel XII der Verordnung vom 6. Februar 1924 (RGBl. 1924 I, S. 47). Diese sogenannten Geldstrafengesetze paßten die mit dem sinkenden Geldwerte und mit der späteren Stabilisierung verbundene Erhöhung der Vermögensstrafen und Geldbußen und deren Ueberführung auf Goldmark auf die §§ 6 Nr. 3, 15 Nr. 1 und 43 Abs. 3 Nr. 3 RAO an.

8. Durch die Verordnung vom 19. April 1923 (RGBl. 1923 I, S. 258), die auf Grund des Artikels VI Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 24. Februar 1923 (Notgesetz; RGBl. 1923 I, S. 147) erging, wurde § 55 Abs. 1 RAO für die besetzten Gebiete des Rheinlandes geändert. Durch einen Zusatz, der bestimmte, daß die Anwesenheit von einem Drittel der Mitglieder der Anwaltkammervorstände zur Beschlußfähigkeit genügte, wurde, ähnlich wie durch die Bundesratsverordnung vom 9. März 1916 in der Kriegszeit, die Beschlußfähigkeit der Anwaltskammervorstände in den besetzten Gebieten sichergestellt.

9. Umfangreichere Aenderungen der RAO enthält das Gesetz vom 9. Juli 1923 (RGBl. 1923 I, S. 647). In § 18 RAO, der die Residenzpflicht der Rechtsanwälte bestimmt, wurde ein fünfter Absatz eingefügt, der die Landesjustizverwaltungen ermächtigt, von den Vorschriften der Absätze 1 und 4 Ausnahmen zu bewilligen. Von dieser Ermächtigung sollte nach dem Willen des Gesetzgebers

[1]) Friedländer in JW 1922, S. 1368.

dann Gebrauch gemacht werden, wenn die in der Nachkriegszeit zum Teil bestehende Wohnungsnot den Anwalt an dem Gerichtsorte keinen geeigneten Wohnsitz finden läßt. Der Rechtsanwalt hat jedoch an dem Orte, an dem er nach § 18 RAO seinen Wohnsitz nehmen müßte, ein Geschäftslokal zu halten.

Mit Rücksicht auf die steigenden Kosten der Veröffentlichungen der Eintragungen und Löschungen in der Anwaltsliste und der Wahlen zum Anwaltskammervorstande, die nach den §§ 20 Abs. 4, 24 Abs. 2 und 47 RAO durch den Deutschen Reichsanzeiger bekannt zu machen waren, beseitigte Nummer 2 der Novelle die Pflicht zu dieser Veröffentlichung [1]).

Ferner suchte das Gesetz Mißstände, die durch übermäßige Belastung der Geschäfte des Vorstandes der Anwaltskammern entstanden waren, durch Erhöhung der Zahl der Vorstandsmitglieder von fünfzehn auf zwanzig und durch Einführung von Abteilungen zur selbständigen Erledigung von Vorstandsgeschäften (§ 58 a RAO) zu beseitigen. Durch einen Zusatz zu § 67 RAO wurde auch den Ehrengerichten die Möglichkeit zur Bildung von mehreren Abteilungen gegeben.

Schließlich ermöglichte der eingefügte § 58 b RAO die Einziehung rückständiger Beiträge der Anwaltskammermitglieder ohne vorgängige Klage. Die bisher geübte Eintreibung im Wege der Klage bei den ordentlichen Gerichten entsprach in keiner Weise der Stellung der Anwaltskammern als Körperschaft des öffentlichen Rechts [2]).

10. Die bisher erfolgten Aenderungen der RAO waren fast ausnahmslos teils rein technischer Natur, teils hatten sie sich durch die Ausdehnung des Standes als notwendig erwiesen. Einen tiefen Eingriff in einen der wichtigsten Grundsätze der Anwaltsverfassung, in das Prinzip der Lokalisation, brachte das Gesetz vom 7. März 1927 über die Aenderung der RAO (RGBl. 1927 I, S. 71).

Nach dem bisher geltenden § 9 RAO konnte der Amtsgerichtsanwalt nach freiem Ermessen der Landesjustizverwaltung bei dem vorgesetzten Landgerichte und bei sämtlichen im Landgerichtsbezirke befindlichen Kammern für Handelssachen zugelassen werden. Die Zulassung mußte lediglich erfolgen, wenn sie nach dem übereinstimmenden Gutachten des Oberlandesgerichts und des Vorstandes der Anwaltskammer dem Interesse der Rechtspflege förderlich war. Nach der neuen Fassung des § 9 RAO ist die Simultanzulassung der Amtsgerichtsanwälte grundsätzlich obligatorisch. Sie

[1]) Friedländer in JW 1923, S. 971.
[2]) Friedländer in JW 1923, S. 973.

muß allerdings versagt werden, wenn der Präsident des Oberlandesgerichts der Zulassung im Interesse der Rechtspflege widerspricht. Die Zulassung muß außer bei dem Stammlandgerichte bei denjenigen Kammern für Handelssachen erfolgen, die für den Bezirk des Amtsgerichts, bei dem der Rechtsanwalt zugelassen ist, zuständig sind.

Durch dieses Gesetz ist der alte Kampf um die Frage der Lokalisierung, die im Verhältnis zu ihrer Bedeutung einen ungebührlich großen Raum eingenommen hat [1]), endgültig beigelegt worden. Das Institut der Amtsgerichtsanwälte, von der Justizkommission als überflüssig empfunden und abgelehnt, war schon in dem von der Regierung im Jahre 1877 dem Reichstage vorgelegten Entwurfe der RAO enthalten, wurde bei den Kommissionsberatungen jedoch wieder gestrichen. An dieser Frage wäre seinerzeit der ganze Gesetzentwurf infolge der eigenwilligen Einstellung des Bundesrats gescheitert, wenn nicht bei der dritten Lesung im Reichstage die von der Regierung vorgeschlagene fakultative Simultanzulassung in das Gesetz aufgenommen worden wäre.

Von der Möglichkeit, die Amtsgerichtsanwälte bei den übergeordneten Landgerichten zuzulassen, hatten die Justizverwaltungen in den einzelnen Ländern verschiedenen Gebrauch gemacht. Während die Simultanzulassung in Sachsen, Baden und Württemberg regelmäßig bewilligt wurde, lehnten die beiden größten deutschen Ländern, Preußen und Bayern, sie fast ausnahmslos ab [2]). Namentlich in Bayern, wie die Amtsgerichtsanwälte neben der Anwaltspraxis kein Notariat führten, lebten sie infolge der Beschränkung auf Bagatellsachen in sehr schlechten Einkommens- und Vermögensverhältnissen [3]). Diese unterschiedliche Handhabung der Simultanzulassung durch die Justizverwaltungen, die soweit ging, daß sogar eine differenzierte Behandlung in den verschiedenen Oberlandesgerichtsbezirken eines Landes erfolgte [4]), mußte den Eindruck, den die Amtsgerichtsanwälte wegen ihrer gegenüber den Landgerichts- und Oberlandesgerichtsanwälten beschränkten Befugnisse von sich hatten, Anwälte einer minderen sozialen Stufe zu sein, noch verstärken [5]). Man hatte versucht, die gesetzlichen Kompetenzbestimmungen durch Teilung des Objekts und durch Prorogation zu umgehen, um so den Prozeß beim Amtsgericht zu belassen. Diese zum Teil bedenklichen Mittel, die zu Spannungen zwischen den

[1]) Vergleiche die bei Friedländer, RAOKom. Anm. 1 zu § 9 RAO angeführten zahlreichen Aufsätze und Schriften.
[2]) Giese in JW 1921, S. 610.
[3]) Raabe in JW 1927, S. 2605.
[4]) Balzer in JW 1905, S. 381.
[5]) Bamberger in JW 1903, S. 377; Noest in JW 1921, S. 1179.

Landgerichtsanwälten und den Amtsgerichtsanwälten führten, hatten zu häufigen Disziplinarverfahren geführt.

In der Zeit des wirtschaftlichen Niederganges nahm der Kampf zwischen den Amtsgerichtsanwälten und der Landgerichtsanwälten, bei dem schließlich nur noch wirtschaftliche Interessengegensätze ausschlaggebend waren, immer schärfere Formen an. Als ausgesprochene Kampforganisation gegen die schon früher gebildeten Vereine der Amtsgerichtsanwälte wurde der Verein der Landgerichtsanwälte ins Leben gerufen. Diese Spaltung drohte die Einheit des Anwaltstandes ernstlich zu gefährden, als die Vorstände der Vereine der Amtsgerichtsanwälte den Beschluß faßten, eine vollständige Abtrennung der Amtsgerichtsanwaltschaft durch eigene Anwaltskammern, durch straffe Organisation in einem eigenen Anwaltvereine mit eigener Zeitschrift herbeizuführen [1]).

Der Kampf um die Frage der Simultanzulassung, die im Jahre 1925 vom Deutschen Anwaltverein aufgenommen und einem Sonderausschuß überwiesen wurde [2]), führte nicht zu einer Entschließung, die als Willenskundgebung des ganzen Anwaltstandes als Gesetzesvorschlag dem Reichstage hätte vorgelegt werden können. Der Vorstand des Deutschen Anwaltvereins nahm lediglich einen Beschluß an, auf Beilegung des Streites hinzuarbeiten, und einen geeigneten Gesetzesentwurf ausarbeiten zu lassen, der die Interessen der Anwälte zu einem billigen Ausgleich bringen und der Reichsregierung mit dem Antrage auf Erlaß eines Reichsgesetzes vorgelegt werden sollte [3]). Ein von den Amtsgerichtsanwälten vorgeschlagener Vorentwurf entsprach in seinen Grundzügen der später angenommenen Novelle [4]).

Das Gesetz vom 7. März 1927 beruht auf einem Initiativantrag, der von einzelnen Freunden der Simultanzulassung unter den Reichstagsabgeordneten eingebracht worden ist. Der Entwurf des Simultanzulassungsgesetzes wurde vom Rechtsausschusse des Reichstags durchberaten. Der mündliche Bericht im Reichstage über das Ergebnis der Ausschußsitzungen enthält nur die vom Ausschusse gefaßten Beschlüsse, die Protokolle der Sitzungen sind nicht veröffentlicht worden. Die Vorlage wurde mit einigen Aenderungen, inmitten der Beratungen über den Justizetat, ohne eingehende Debatte in der Sitzung vom 25. Februar 1927 angenommen [5]).

[1]) Giese in JW 1921, S. 611.

[2]) Druckschriften des Deutschen Anwaltvereins Nr. 3 und 4 „Ueber die Simultanzulassung".

[3]) Nachrichten 1924, Heft 12 S. 168.

[4]) Anlage F zu Nr. 3 der Druckschriften, S. 51 und Anlage 2 zu Nr. 4, S. 25.

[5]) Steno.Ber. der Reichstags-Verhandlungen 1927, S. 9185, 9207, 9214, 1217; Friedländer in JW 1927, S. 1131; Raabe in JW 1927, S. 2605.

Die Novelle fügte in § 8 Abs. 2 RAO einen Zusatz ein, der den Landgerichtsanwälten die Zulassung bei den auswärtigen Kammern für Handelssachen, und den bei den auswärtigen Kammern für Handelssachen zugelassenen Rechtsanwälten die Zulassung bei dem Stammlandgerichte ermöglicht.

Das Gesetz sollte durch Wegfall der Korrespondenzgebühren zur Verbilligung des Verfahrens führen und die Notlage der Amtsgerichtsanwälte beheben. Um eine plötzlich einsetzende Beeinträchtigung der Landgerichtsanwälte durch die allgemeine Zulassung der bei den Amtsgerichten zugelassenen Rechtsanwälte bei den übergeordneten Landgerichten zu mildern, wurde eine achtjährige Uebergangszeit geschaffen, in der die Landesjustizverwaltungen Vorschriften erlassen können, nach denen mit Wirkung bis zum 31. Dezember 1935 die Geltung des § 9 RAO in seiner neuen Fassung auf einen Teil der Amtsgerichtsanwälte beschränkt werden kann.

11. Einige Monate nach Verabschiedung des Simultanzulassungsgesetzes erging das Gesetz über die Aenderung der RAO vom 29. Juni 1927 (RGBl. 1927 I, S. 133), das an die Novelle vom 22. Mai 1910 und die Verordnung vom 19. April 1923 anknüpfte. Da wiederum eine Entlastung der Anwaltskammervorstände sich als notwendig erwiesen hatte, wurde die Höchstzahl der Vorstandsmitglieder von zwanzig auf sechsunddreißig hinaufgesetzt (§ 42 Abs. 2 RAO). § 67 Abs. 2 RAO, der die Zusammensetzung der Ehrengerichte regelt, erhielt eine neue Fassung, die, über das Gesetz vom 9. Juli 1923 hinausgehend, die Bildung weiterer Abteilungen bei den Ehrengerichten ermöglichte. Durch die Erweiterung der Anwaltskammerorganisation sollte den Anwaltskammern im Bezirk des Kammergerichts, deren Vorstandsgeschäfte in einem derartigen Umfange zugenommen hatten, daß ihre Bearbeitung eine auf die Dauer nicht zu ertragende Belastung der Vorstandsmitglieder darstellte, Erleichterungen geschaffen werden. Die Novelle wurde in der Reichstagssitzung vom 17. Juni 1927 [1]) in allen drei Lesungen angenommen.

12. Eine formelle Aenderung des § 81 RAO brachte Artikel 8 der Verordnung vom 30. November 1927 (RGBl. 1927 I, S. 334); er ersetzte die Bezeichnung „Gerichtsschreiber" durch „Protokollführer".

Der Reichstag hatte sich schon wiederholt mit dem Problem einer durchgreifenden Reform der RAO beschäftigt. Am 6. Juli 1923 hatte das Haus einen Antrag angenommen, die Reichsregie-

[1]) Steno.Ber. der Reichstags-Verhandlungen 1927, S. 10887 ff.

rung um Ausarbeitung von Vorschlägen für eine organische Neuordnung der Anwaltsverfassung zu ersuchen. Auf eine Anfrage des Reichstags, aus welchen Gründen ein Entwurf bisher nicht vorgelegt worden sei, erklärte die Regierung am 11. Mai 1926, daß eine Revision der RAO nur im Anschluß an die in Vorbereitung befindliche Reform des Prozeßwesens erfolgen könne. Gelegentlich der Beratungen über das Aenderungsgesetz vom 29. Juni 1927 kam die Frage einer Neugestaltung der RAO erneut zur Sprache. Der sozialdemokratische Abgeordnete Rosenfeld, der die Vorlage begründen sollte, bedauerte, daß die Regierung die alte RAO „immer wieder mit einem Flicken versehe", er trat für die Freizügigkeit der Anwaltschaft ein und forderte eine gründliche Reform der Ehrengerichtsbarkeit. Von dem Vertreter des Reichsjustizministeriums wurde erklärt, daß eine Regelung der beiden Probleme nicht vorgenommen werden könne, ehe sich nicht in der Anwaltschaft, in der die Bedenken gegen eine Aenderung der RAO zum Teil noch sehr groß seien, eine Meinung klar durchgesetzt habe[1]).

Anlaß zu einem Rückblick und einem sorgenvollen Blick in die Zukunft bot die fünfzigjährige Wiederkehr des Inkrafttretens der RAO. Sie fiel in eine Zeit, in der die Notlage des Anwaltstandes als besonders drückend empfunden wurde. Es war beabsichtigt worden, im Rahmen der vorgesehenen großen Justizreform die beschränkte Zulassung einzuführen. Damit hätte aber die Freiheit der Rechtsanwaltschaft, die wertvollste Errungenschaft der RAO, deren unbedingte Geltungsberechtigung auch für die Zukunft anerkannt wurde, aus wirtschaftlichen Motiven aufgehoben werden müssen. Man verhehlte sich nicht, daß durch Aenderung der Standesordnung allein die materielle Not der Anwälte nicht behoben werden könne, es dazu vielmehr einer inneren Erneuerung des Standes bedürfe[2]).

Die geplante Justizreform ist nicht fertiggestellt worden; in den politisch bewegten Jahren bis zur nationalen Erhebung ist eine Neugestaltung der RAO nicht erfolgt, trotzdem eine generelle Zulassungsbeschränkung im Hinblick auf das wirtschaftliche Absinken des Anwaltstandes immer dringender gefordert wurde. Der Reichstag war nicht arbeitsfähig, die Reichsregierung durch die Verschärfung des politischen Kampfes nicht in der Lage, über die Tagesforderungen hinausreichende Maßnahmen in Angriff zu nehmen.

---

[1]) Steno.Ber. der Reichstags-Verhandl. 1927, S. 10887 ff.; v. Olshausen in JW 1927, S. 1664.

[2]) Friedländer in DJZ 1928, S. 835.

III.

Nachdem die nationale Umwälzung durch die Reichstagswahl vom 5. März 1933 die Zustimmung des deutschen Volkes gefunden hatte, nahm sie eine Reihe wichtiger Gesetze in Arbeit, von denen einige seit langem zur Entscheidung reif waren. Von diesem haben zwei gesetzgeberische Maßnahmen tief in das in der RAO niedergelegte Anwaltsrecht eingegriffen.

13. Kapitel XIII der Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen auf dem Gebiete der Finanzen, der Wirtschaft und der Rechtspflege vom 18. März 1933 (RGBl. 1933 I, S. 109) brachte drei grundsätzliche Neuerungen, die seit Jahren von der Anwaltschaft gefordert worden waren.

Durch die Neufassung des § 49 Abs. 2 RAO (Geschäftskreis der Anwaltskammervorstände) wurde ein Entlastung des Geschäftsumfanges der Vorstände der Anwaltskammern ermöglicht. Der Vorstand kann jetzt die ihm obliegende Aufsicht über die Anwaltskammermitglieder auf einzelne der Vorstandsmitglieder übertragen. Eine Reihe von Anwaltskammern hatte bisher schon, wenn auch zu Unrecht, Bestimmungen zugunsten des Vorsitzenden aufgenommen, die ihn ermächtigten, unbegründete oder ungeeignete Eingaben und Beschwerden ohne Herbeiführung eines Vorstandsbeschlusses zurückzuweisen [1]). „Die Erteilung einer Rüge oder Mißbilligung bleibt jedoch dem Vorstande vorbehalten" (§ 49 Abs. 2 Satz 2 RAO). Durch diesen Satz wurde die Streitfrage, ob dem Vorstande die sogenannte kleine Strafgewalt zustehe, endgültig im Sinne der herrschenden Meinung und zugunsten des Kammervorstandes entschieden [2]).

Die ehrengerichtlichen Strafen waren bisher: Warnung, Verweis, Geldstrafe bis zu eintausend Reichsmark [3]) und Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft. Die durch die Notlage des An-

[1]) Friedländer, RAOKom. Anm. 33, S. 372.

[2]) Friedländer, RAOKom. Anm. 11 zu § 49, S. 368.

[3]) In § 63 Abs. 1 Ziffer 3 RAO war die Geldstrafe ursprünglich auf dreitausend Mark festgesetzt. Nach den durch das Geldstrafengesetz vom 27. April 1923 (RGBl. 1923 I S. 254), das Gesetz über Vermögensstrafen und Bußen vom 13. Oktober 1923 (RGBl. 1923 I, S. 943) und der Verordnung auf Grund des Gesetzes über Vermögensstrafen und Bußen vom 23. November 1923 (RGBl. 1923 I, S. 1117) erfolgten Anpassung der Geldstrafen an die Währungsveränderungen und die spätere Umstellung auf Goldmark wurde durch die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dezember 1923 (RGBl. 1923 I, S. 1179) erlassenen Verordnung über Vermögensstrafen und Bußen vom 6. Februar 1924 (RGBl. 1924 I, S. 44) die Höchststrafe der durch den Vorstand festzusetzenden Geldstrafe auf eintausend Goldmark bestimmt (Art. III der VO). An die Stelle der Goldmark ist durch § 2 der zweiten Verordnung zur Durchführung des Münzgesetzes vom 12. Dezember 1924 (RGBl. 1924 I, S. 775) die Reichsmark getreten.

waltstandes hervorgerufene Gefährdung der Standesmoral, die zu einer starken Zunahme der ehrengerichtlichen Verfahren geführt hatte, ließ als besonders unerfreulich erscheinen, daß die Rechtsanwälte, gegen die ein Disziplinarverfahren schwebte, bis zur Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft, was meist lange Zeit in Anspruch nahm, weiter unbeschränkt vor Gericht auftreten und ihren Anwaltsgeschäften nachgehen konnten. Wiederholt war von der Anwaltschaft die Einführung der Suspension gefordert worden, die seinerzeit bei der Beratung des Entwurfes der RAO von der Kommission abgelehnt worden war, weil der praktische Wert der Suspension, das sofort wirkende Verbot der weiteren Berufsausübung, damals nicht erkannt worden war[1]). 1931 war dem Reichsrate vom Justizministerium bereits ein Gesetzentwurf über die einstweilige Untersagung der Ausübung des Anwaltsberufes vorgelegt worden[2]).

Der durch die Verordnung vom 18. März 1933 eingefügte § 91 a RAO sieht vor, daß gegen einen Rechtsanwalt ein Vertretungsverbot verhängt werden kann, wenn gegen ihn im ehrengerichtlichen Verfahren die öffentliche Klage erhoben worden ist, und der Ausschluß von der Rechtsanwaltschaft zu erwarten steht. In den §§ 91 b bis e sind das Verfahren bei der Entziehung der Vertretungsbefugnis, die Rechtsmittel und die Stellvertretung für den suspendierten Rechtsanwalt geregelt. Die in § 63 Nr. 3 RAO vorgesehene Höchststrafe von eintausend Reichsmark wurde auf fünftausend Reichsmark erhöht, um in Fällen, in denen die harte Strafe der Ausschließung nicht berechtigt erscheint, eine empfindliche Geldstrafe verhängen zu können.

Die dritte grundsätzliche Neuerung ist die Errichtung der Reichsrechtsanwaltskammer (§ 61 a RAO). Da ein Bedürfnis nach einer anerkannten Spitzenorganisation der Anwaltskammern bestand, war bereits vor dem Kriege[3]) eine lose Vereinigung der einzelnen Kammervorstände ins Leben gerufen worden. Soweit nicht eine Reichsanwaltskammer überhaupt abgelehnt wurde, weil sie neben dem Deutschen Anwaltsverein, der die Interessen der Anwaltschaft wahrnahm, überflüssig erschien, bestanden über die Aufgaben der künftigen Reichsanwaltskammer zwei Anschauungen[4]):

[1]) Siehe die ausführliche Darstellung der Frage in der Begründung des auf dem fünfzehnten Deutschen Anwaltstage 1901 von Lesse emptohlenen Antrages „außer den im § 63 RAO bestimmten Strafen auch eine zeitweise Untersagung der Ausübung der Rechtsanwaltschaft, mit der Rechtskraft des Urteils beginnend und längstens ein Jahr dauernd, als ehrengerichtliche Strafe zu gestatten (JW 1901, S. 625).

[2]) Hachenburg u. Bing in DJZ 1931, S. 1432.

[3]) DJZ 1928, S. 1525.

[4]) Hachenburg in DJZ 1928, S. 1526.

Nach der einen sollte die gesetzlich anerkannte Reichsanwaltskammer die Entwicklung, die durch die Vereinigung der Anwaltskammervorstände eingeleitet worden war, zum Abschluß bringen. Nach dieser Auffassung sollten Träger der Reichskammer die Vorstände der einzelnen Anwaltskammern sein, ihre Aufgabe sollte sich in der gemeinsamen Regelung der über den einzelnen Kammerbezirk hinaus bedeutsamen Fragen der Anwaltschaft erschöpfen. Nach anderer Meinung sollten die Anwälte durch Urwahlen die Mitglieder dieser Spitzenorganisation wählen. Am 7. Oktober 1928 wurde auf der Vertreterversammlung der Anwaltskammern und des Deutschen Anwaltsvereins [1]) die Errichtung einer Reichsrechtsanwaltskammer beschlossen und ihr Aufgabengebiet umgrenzt. Die Reichskammer, die als Teil der staatlichen Justizorganisation gedacht war, sollte bei allen Fragen der Reichsgesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung den einheitlichen Willen des Anwaltstandes zum Ausdruck bringen und die Rechtsanwaltschaft vertreten.

Am 28. April 1928 wurde dem Reichstage vom Rechtsausschuß vorgeschlagen, die Reichsregierung um Vorlage einer auf allgemeinen Wahlen beruhenden Reichsanwaltskammer zu ersuchen. Der Antrag fand jedoch nicht die erforderliche Mehrheit, da sich ein Teil der Anwaltschaft gegen Urwahlen ausgesprochen hatte [2]). Ein weiterer Entwurf, der die gemeinsame Entschließung des Deutschen Anwaltvereins und der Vereinigung der Kammervorstände über die Gestalt der künftigen Reichskammer aufnahm, lag 1931 dem Reichsrate vor [3]), ist aber anscheinend nicht an den Reichstag gelangt.

Die Reichsrechtsanwaltskammer soll, so sagt das Gesetz, der Förderung der Interessen der Rechtsanwaltschaft dienen; ihre besondere Aufgabe ist die ständige Verbindung unter den Vorständen der Anwaltskammern, deren Zuständigkeit unberührt bleibt, herzustellen. Die Kammer wird durch ihren Vorstand vertreten und hat ihren Sitz in Berlin. Damit ist dem Anwaltstande eine äußere Geschlossenheit im Aufbau und eine einheitliche, vom Reich anerkannte oberste Standesvertretung gegeben worden.

Die Aenderungen und Ergänzungen der RAO durch die Novelle vom 18. März 1933 bilden den Abschluß einer mehrjährigen Entwicklung. Der Inhalt der Vorschriften ist das Ergebnis eines Kampfes, der schon im Jahre 1931 entschieden war. Schon damals waren Gesetzentwürfe geschaffen worden, die der vorliegen-

[1]) DJZ 1928, S. 1461.
[2]) Wunderlich in DJZ 1929, S. 962.
[3]) Hachenburg in DJZ 1931, S. 285.

den Verordnung im wesentlichen entsprachen. Wenn die Vorlagen nicht verabschiedet werden konnten, so lag das in der mangelnden Arbeitsfähigkeit der Gesetzgebungsorgane, in der Uneinigkeit der Anwaltschaft, und dem fehlenden Verständnisse weiter Kreise für die Notlage des Standes begründet.

14. Eine Neuerung, welche die Weltanschauung des Nationalsozialismus in das Anwaltsrecht der RAO hineintrug, war das Gesetz vom 7. April 1933 über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft (RGBl. 1933 I, S. 188), durch das zum Schutze gegen ungesunde Ueberfüllung und drohende wirtschaftliche Verkümmerung eine Reihe durchgreifender Beschränkungen der Zulassungsvorschriften eingeleitet wurde, die, ohne den Gedanken der Freiheit der Anwaltschaft zu beeinträchtigen, eine zielbewußte und organische Reform des Anwaltstandes ermöglichen sollten. Die Novelle steht formell mit der RAO nur in losem Zusammenhang (§§ 21, 23, 91 b RAO), hat aber materiell tief in die Bestimmungen über die Zulassung eingegriffen. Das Gesetz übertrug die von der Regierung aufgestellten Grundsätze zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums auf die Rechtsanwaltschaft. Nach § 1 k o n n t e die Zulassung von Rechtsanwälten, die im Sinne des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933 (RGBl. 1933 I, S. 175) nicht arischer Abstimmung sind, zurückgenommen werden, es sei denn, daß der Anwalt bereits seit der Vorkriegszeit zur Rechtsanwaltschaft zugelassen war, oder als Frontkämpfer am Weltkriege teilgenommen hatte. Eine Neuzulassung nicht arischer Personen zur Rechtsanwaltschaft findet, abgesehen von den im § 1 genannten Vergünstigungen, nicht mehr statt (§ 2). Die Zulassung m u ß t e zurückgenommen werden, wenn der Rechtsanwalt sich in kommunistischem Sinne betätigt hatte (§ 3). Bis zur Entscheidung über die Zurücknahme, die bis zum 30. September 1933 zu erfolgen hatte, konnte die Justizverwaltung in jedem Falle gegen einen Rechtsanwalt ein Vertretungsverbot verhängen (§ 4). Die erste Durchführungsverordnung vom 20. Juli 1933 (RGBl. 1933 I, S. 217) stellte den Begriff des Frontkämpfers im Sinne des Anwaltsgesetzes vom 7. April 1933 klar, die zweite Durchführungsverordnung vom 1. Oktober 1933 (RGBl. 1933 I, S. 699) sicherte den nach dem 30. September 1933 in ihrem Berufe verbliebenen Rechtsanwälten den vollen Genuß ihrer Berufs- und Standesrechte.

15. Weitere Zulassungsbeschränkungen brachte Artikel I des Gesetzes zur Aenderung einiger Vorschriften der RAO, der Zivilprozeßordnung und des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 20. Juli

1933 (RGBl. 1933 I, S. 522)[1]. Durch die obligatorische Versagung der Zulassung an Antragsteller, die als Beamte nach Erreichung der Altersgrenze in den Ruhestand versetzt worden waren, und die gerade in den letzten Jahren in steigendem Umfange die Zahl der Rechtsanwälte als Doppelverdiener vermehrt hatten[2]), sollte ein unerwünschter Zuzug zur Anwaltschaft verhindert werden. Artikel I Abs. 2 Satz 2 setzte dem Zustande ein Ende, daß den vor Erreichung der Altersgrenze in den Ruhestand versetzten Beamten, die sich ihre Dienstunfähigkeit hatten bescheinigen lassen, die Voraussetzungen für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft aber erfüllten, die Fähigkeit zur Ausübung des Anwaltberufes ausgesprochen werden mußte. Schließlich gab Abs. 3 des Artikel I den Justizverwaltungen die Möglichkeit, zu verhindern, daß die nach der nationalen Erhebung wegen politischer Unzuverlässigkeit oder als sogenannte Parteibuchbeamte aus dem Staatsdienste entlassenen Juristen sich der Anwaltschaft zuwandten.

Eine dem § 5 Nr. 6 RAO (Versagung der Zulassung wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen) entsprechende Vorschrift, nach der die bereits ausgesprochene Zulassung bei Eintreten dieser Gründe zurückgenommen werden kann, fehlte bisher. Es wurde daher als schwerer Mangel empfunden, daß den Rechtsanwälten, die wegen solcher Gebrechen andauernd grobe Verstöße gegen die Standespflichten begingen, wegen fehlenden Verschuldens die weitere Berufsausübung nicht versagt werden konnte. Ein schon früher dem Standesausschusse des Deutschen Anwaltvereins vorgelegter Entwurf war nicht an den Reichstag gelangt[1]). Diese Lücke wird jetzt ausgefüllt durch § 21 a RAO, der bestimmt, daß die Zulassung zurückgenommen werden muß, wenn im ehrengerichtlichen Verfahren festgestellt wird, daß der Anwalt infolge geistiger oder körperlichen Gebrechen dauernd unfähig ist, die Pflichten eines Rechtsanwaltes zu erfüllen.

16. Am 16. Februar 1934 erging das erste Gesetz zur Ueberleitung der Rechtspflege auf das Reich (RGBl. 1934 I, S. 91), das in Artikel 3 der Anwaltschaft die seit langem erstrebte Freizügigkeit gab. Schon früher, am 24. Februar 1927 war im Reichstag der Antrag auf Einführung der Freizügigkeit der Rechtsanwälte eingebracht worden. Die Vorlage ist dem Rechtsausschuß überwiesen,

[1]) Krauß in JW 1933, S. 1745.
[2]) In den letzten zehn Jahren sind rund eintausend Ruhegehaltsempfänger zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft zugelassen worden (Noack, S. 26).
[3]) Friedländer, RAOKom. Fußnote 2 zu Anm. 7 zu § 21 RAO.

aber nicht wieder dem Reichstag zugeleitet worden, da eine Rückfrage der Reichsregierung bei den Justizverwaltungen über die Zweckmäßigkeit der Einführung der Freizügigkeit ergeben hatte, daß sie solange nicht ratsam sei, als nicht das Vorbildungswesen in Deutschland vereinheitlicht worden sei.

17. Der bisher dem Reichsgericht angegliederte Ehrengerichtshof wurde durch das Gesetz zur Aenderung der Vorschriften über die Ehrengerichtsbarkeit der Rechtsanwaltschaft vom 28. März 1934 (RGBl. 1934 I, S. 252) bei der neu errichteten Reichsrechtsanwaltskammer gebildet, und damit der alte Wunsch der Anwaltschaft erfüllt, auch die zweite Instanz im Disziplinarverfahren in die Hand eines genossenschaftlichen Gerichts zu legen. Der Präsident der Reichsrechtsanwaltskammer und die von ihm bestellten Mitglieder führen den Vorsitz in den Senaten, die in der Besetzung von vier Anwaltsvertretern und drei richterlichen Beamten dem anwaltschaftlichen Element das entscheidende Uebergewicht sichern.

18. Nach diesen wichtigen Ergänzungen der RAO blieben noch einige Fragen ungelöst, die einer besonders vorsichtigen und durchdachten Regelung bedurften, vor allem das Problem der Einführung des numerus clausus und die Frage der Vereinbarkeit der Anwaltstätigkeit mit einem Nebenberufe. Die wirtschaftlichen Folgen der im nationalsozialistischen Staate mit der zunehmenden Beruhigung des Rechtslebens verminderten Prozeßverfahren [1]) hatte dazu geführt, daß die materielle Bedrängnis der Rechtsanwälte sich noch vergrößert hatte [2]). Da auch für die Zukunft mit einer Besserung der Lage der Anwaltschaft durch eine starke Zunahme der Rechtsstreitigkeiten nicht zu rechnen ist, stellte die durch die Reichsfachgruppe Rechtsanwälte des Bundes Nationalsozialistischer Deutscher Juristen vertretene deutsche Anwaltschaft im Juni 1934 ein „Selbsthilfeprogramm“ [3]) auf, durch dessen Verwirklichung das Vertrauen des Volkes zum Anwalte wiederhergestellt, und ein Ausgleich der wirtschaftlichen Gegensätze innerhalb der Rechtsanwaltschaft herbeigeführt werden sollte. In dem Bestreben, das Arbeitsgebiet der Rechtsanwälte zu erweitern, wurde vorge-

[1]) Der Rückgang der Rechtsstreitigkeiten vor den Amts- und Landgerichten betrug bis 1933 45% gegenüber dem Höchststande im Jahre 1931. Allein im Jahre 1933 haben die Landgerichtssachen gegenüber dem Vorjahre um 21%, die Verfahren vor den Amtsgerichten sogar um 32% abgenommen (Noack, S. 14 ff.).

[2]) Nach einer Statistik der Anwaltskammern hatten im Jahre 1933 in einer Reihe von Oberlandesgerichtsbezirken 40%, in einzelnen Bezirken sogar bis zu 60% der Anwälte ein Reineinkommen von nicht mehr als dreitausend Reichsmark jährlich (JW 1934, S. 1309).

[3]) Raeke u. Droege in JW 1934, S. 1309.

schlagen, dem § 26 RAO eine neue Fassung zu geben, und die Anwälte zur Parteivertretung bei allen Gerichten und Behörden des Staates und der öffentlichen Körperschaften, bei den Schieds- und Spruchstellen privater Verbände, sowie bei den ständigen Organisationen zuzulassen. Die Einführung der generellen Zulassungsbeschränkung, die noch im Jahre 1932, unter Bruch mit einer sechzigjährigen Tradition, von der überwältigenden Mehrheit des Deutschen Anwaltsvereins gefordert worden war, wurde ausdrücklich abgelehnt, um in einer Zeit, die der Jugend den Weg zu bahnen sucht, ihr durch Ausschließung von der Anwaltschaft den Eintritt in einen Beruf nicht zu erschweren und zu einer Ueberalterung des Anwaltstandes zu führen. Es wurde jedoch angeregt, die Zulassung in den Großstädten vorübergehend zu beschränken, um der seit der Einführung der Freizügigkeit drohenden Zusammenballung der Anwälte in den Großstädten entgegenzuwirken. Schließlich wurden neue Qualifikationserfordernisse aufgestellt, Beschränkung der Syndizi auf ihr eigentliches Arbeitsgebiet, Schutz der Berufsbezeichnung und Aenderung der Gebührenordnung verlangt.

Dieses Programm hat zum Teil in dem bedeutungsvollen Gesetz zur Aenderung der RAO vom 20. Dezember 1934 (RGBl. 1934 I, S. 1258) seinen Niederschlag gefunden. Die zwingenden Versagungsgründe wurden verschärft durch eine „Generalklausel", die dem nach seiner Persönlichkeit oder nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen und der Art seiner Wirtschaftsführung ungeeigneten Antragsteller die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft versagt (§ 5 Nr. 4 u. 5 RAO). Die Zulassung kann weiterhin versagt werden, wenn der Antragsteller das fünfundfünfzigste Lebensjahr vollendet hat. Die nicht bezirkseingesessenen Anwärter werden von der Zulassung in den Großstädten und Notstandsgebieten ferngehalten (§ 13 RAO). Damit ist allerdings die Freizügigkeit, die die Reichsreform erst 1934 gebracht hatte, zum Teil wieder aufgegeben worden.

§ 31 Abs. 2 RAO verpflichtet den Rechtsanwalt, der in einem festen Dienstverhältnisse steht, die Tätigkeit als Prozeßbevollmächtigter seiner Firma zu versagen. Dem Bedürfnisse der wirtschaftlichen Betriebe nach einem ständigen Rechtsberater entsprechend hatte ein Teil der Anwaltschaft die selbständige Berufstätigkeit aufgegeben, neben der Tätigkeit als Syndikus oder Justitiar aber auch die anwaltschaftliche Praxis für ihre Firmen ausgeübt. Nach der heute einheitlichen Auffassung des Ehrengerichtshofes widersprechen aber Bindungen durch Abhängigkeitsverhältnisse, wenn auch privater Natur, der freien Berufsausübung. Es besteht

die Gefahr, daß der angestellte Anwalt bedenkliche Mandate nicht ablehnt, und durch einseitige Wahrnehmung fremder Interessen die Belange des Standes und der Volksgemeinschaft nicht genügend berücksichtigt. Einige Ergänzungsvorschriften über die Beiordnung von Armenanwälten und über die Erhebung von Sonderbeiträgen zur Unterstützung notleidender Berufsgenossen sollen zu einem sozialen Ausgleich der Einkommensverhältnisse der Rechtsanwälte führen (§§ 36 Abs. 1, 61 a Abs. 5 RAO).

19. Am 1. März 1935, dem Tage der Rückgliederung des Saarlandes in das Reich, trat auf Grund des Artikel V § 9 der Verordnung über die vorläufige Regelung der Gerichtsverfassung im Saarland vom 22. Februar 1935 (RGBl. 1935 I, S. 246) die RAO in vollem Umfange im Saargebiet wieder in Kraft. Nach der Abtrennung hatte die RAO im Saargebiete nach der Fassung des Jahres 1921 zwar Geltung behalten, die seit 1921 im Reich ergangenen Novellen hatten aber dort keine Gültigkeit erlangt. Die RAO war für das abgetrennte Saargebiet hauptsächlich durch die Verordnung betreffend Aenderung der Justizgesetze vom 2. August 1921 (Nr. 11 des Amtsblattes, S. 125 ff. Nr. 626) geändert und an die veränderte Gerichtsverfassung angepaßt worden. Durch Verordnung betreffend Aenderung der RAO vom 28. März 1928 (Nr. 16 des Amtsblattes, S. 139 Nr. 207) war die Simultanzulassung der Amtsgerichtsanwälte auch im Saargebiet eingeführt worden.

V. Rückblick und Ausschau.

Ueberblickt man das Schicksal der RAO bis zum Jahre 1933, so fällt zunächst auf, daß die Grundgedanken der Anwaltsverfassung, die Freiheit der Anwaltschaft von staatlicher Konzessionierung und Beamtendisziplin und die Lokalisation, sich in den bald sechzig Jahren ihres Bestehens fast unverändert hatten erhalten können. Kaum ein anderes der am 1. Oktober 1879 in Kraft getretenen Reichsjustizgesetze hatte so geringe Wandlungen durchgemacht, wie die RAO. Lediglich das Gesetz vom 7. März 1927 über die Simultanzulassung der Amtsgerichtsanwälte hatte eine prinzipielle Aenderung des Gesetzes herbeigeführt. Und das, trotzdem die RAO erst nach Ueberwindung ungewöhnlicher Schwierigkeiten zustandegekommen war, sie dem Ansturm jahrzehntelanger erbitterter Kämpfe der Berufsgenossen um ihre wirtschaftliche Existenz standhalten mußte, und das Anwaltsrecht von den wechselnden Regierungsformen einen verschiedenen Inhalt erhielt. Aber auch seit der nationalen Erhebung ist in den Grundgedanken der unabhängigen Anwaltschaft, dieser reinen Schöpfung des Liberalismus, nur ein verhältnismäßig kleiner Eingriff getan worden. Wenn das Anwaltsrecht auch von der nationalsozialistischen Weltanschauung einen neuen Inhalt erhalten hat, so ist die RAO in ihrer grundsätzlichen Gestalt doch auch heute nicht überlebt, und wird in absehbarer Zukunft ihre Geltungsberechtigung behalten.

In Einzelheiten war die RAO schon lange reformbedürftig. Hier sind in den beiden letzten Jahren durch die tatkräftigen Maßnahmen der Regierung wesentliche Verbesserungen vorgenommen worden. Aber sie haben die Not der Anwaltschaft kaum lindern können. Irgendwelche, über die Novelle vom 20. Dezember 1934 hinausgehende Hilfsmaßnahmen werden unvermeidlich sein, da mit einer Besserung der wirtschaftlichen Lage durch Erweiterung des Arbeitsgebietes kaum gerechnet werden kann. Der Reichsfachgruppenrat Rechtsanwälte, der sich unermüdlich für die Interessen der Anwaltschaft einsetzt, hat denn auch, da die im „Selbsthilfeprogramm" gestellten Forderungen nur zur Teil erfüllt worden sind, auf einer Tagung am 29. und 30. März 1935[1]) gemeinsam mit der Reichtsrechtsanwaltskammer den weiteren Ausbau der RAO in Angriff genommen. Neben anderen, die RAO nicht unmittelbar berührenden Maßnahmen wurden, unter erneuter Ablehnung des numerus clausus, die Einführung eines Ausleseprinzips, die ausschließliche geschäftsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten durch Rechtsanwälte, und die grundsätzliche Zulassung bei

[1]) Droege in JW 1935, S. 1202.

allen Gerichten und Behörden gefordert. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß durch Aufnahme der vom Reichsfachgruppenrat vorgeschlagenen Aenderungen die bisher vorgenommenen Verbesserungen der RAO vorläufig abgerundet werden.

Ein Vorschlag[1]), der aber kaum seine Verwirklichung finden wird, geht noch weiter, und glaubt nur durch ganz einschneidende Maßnahmen, wie Festsetzung einer Altersgrenze und Einführung der allgemeinen Zulassungssperre dem Stande wirksame Hilfe bringen zu können. Wenn auch für die nächsten Jahre mit einer so grundlegenden Umgestaltung der Anwaltsverfassung nicht zu rechnen ist, so zeigt doch der noch lange Jahre unvermindert anhaltende Zustrom zur Anwaltschaft mit Deutlichkeit, daß auch die heutige Fassung der RAO nicht ausreichen wird, um eine endgültige Gesundung des Standes herbeizuführen.

[1]) Noack, S. 26.

Lebenslauf.

Ich bin am 6. März 1910 in Emden geboren. Mein Vater ist der Wirtschaftstreuhänder Wilhelm Vehrenberg.

Nach Besuch der Volksschule und des staatlichen Hohenzollern-Gymnasiums in Düsseldorf bestand ich am 8. März 1930 die Reifeprüfung.

Anschließend studierte ich Rechtswissenschaft, und zwar im Sommer 1930 in Genf, dann drei Semester in Freiburg i. Br., ein Semester in Bonn und zwei Semester in Köln. Am 19. März 1934 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung am Oberlandesgericht in Düsseldorf.

Nach einhalbjähriger Tätigkeit im Vorbereitungsdienst trat ich aus der Justizverwaltung aus, und bilde mich seither im Treuhand- und Revisionsfach weiter. Seit dem Sommersemester 1935 studiere ich in Köln Betriebswirtschaftslehre.

Hans Vehrenberg